

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

L'IMPLICATION DU SECTEUR MUNICIPAL DANS LA
GESTION INTÉGRÉE DE L'EAU PAR BASSIN VERSANT :
LE CAS DU BASSIN VERSANT DE LA RIVIÈRE RICHELIEU

MÉMOIRE
PRÉSENTÉ
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAÎTRISE EN SCIENCES DE L'ENVIRONNEMENT

PAR
PERRINE LAPIERRE

JUIN 2009

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

REMERCIEMENTS

La réalisation de ce mémoire a été le fruit de nombreux efforts, de la collaboration et du soutien de plusieurs personnes à qui je souhaite exprimer toute ma gratitude. Je voudrais citer tout d'abord Laurent Lepage, le directeur de ce projet et titulaire de la Chaire des écosystèmes urbains de l'UQÀM, qui a su cultiver mon sens critique. Ce projet n'aurait pas vu le jour sans la collaboration du COVABAR, de son coordonnateur et de ses membres. Je ne pourrai passer sous silence le soutien de mes collègues universitaires et amis, Caroline (bis), Alice, Sandra, Laurie, Aude et Nicolas, pour leur amitié et tous les précieux conseils qu'ils ont su m'apporter dans les moments difficiles. Un merci tout spécial à Sébastien et à mes parents qui n'ont pas cessé de m'encourager dans cette aventure parfois sinueuse et qui, sans le savoir, m'ont motivé à persévérer jusqu'au bout.

Cette étude a été menée avec la volonté de mieux comprendre la société dans laquelle nous évoluons et cette aventure aura eu le mérite de me préparer à mes nouvelles fonctions de directrice générale dans le secteur municipal. À cet égard, je tiens également à remercier un collègue de travail, Jean, pour son support lors de cette période de chevauchement entre la rédaction de ce mémoire et mon entrée dans le monde professionnel qui n'a pas toujours été facile, mais dont les défis sont plus stimulants les uns que les autres.

Finalement, je remercie le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada pour son soutien financier, contribuant ainsi à l'accomplissement de ce projet.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES TABLEAUX.....	vii
LISTE DES ABRÉVIATIONS.....	viii
RÉSUMÉ	ix
 INTRODUCTION	 1
 CHAPITRE 1	
ACTION PUBLIQUE ET ENVIRONNEMENT	7
1.1 L'évolution de la conception des politiques et de l'action publiques	7
1.2 Les nouveaux principes et modalités de l'action publique	10
1.2.1 Décentralisation.....	10
1.2.2 Territorialisation.....	11
1.2.3 Participation	13
1.2.4 Partenariat	15
1.2.5 Politique constitutive.....	16
1.3 L'environnement : un terreau fertile pour l'action publique.....	18
 CHAPITRE II	
CONTEXTE INSTITUTIONNEL ET SYSTÈME D'IDÉES:	
LA GESTION PUBLIQUE DE L'ENVIRONNEMENT ET	
LE SYSTÈME MUNICIPAL QUÉBÉCOIS	22

2.1	Évolution de la gestion de l'environnement au Québec : un appel à la notion de référentiel.....	23
2.1.1	Le référentiel juridique ou l'environnement comme « bien privé »	24
2.1.2	L'administration publique et la science au service de la protection de l'environnement.....	25
2.1.2.1	Le référentiel réglementaire-bureaucratique ou l'institutionnalisation de la protection de l'environnement	25
2.1.2.2	Le référentiel écosystémique ou la « scientification » de l'action publique.....	27
2.1.2.3	Limites	29
2.1.3	L'action collective au service de la protection de l'environnement	31
2.1.3.1	Le référentiel de la concertation.....	31
2.1.3.2	Le référentiel de la gestion intégrée	32
2.2	La Politique nationale de l'eau : le modèle québécois.....	39
2.2.1	Contexte d'élaboration et d'adoption de la PNE.....	40
2.2.2	Vers la gestion intégrée par bassin versant au Québec	41
2.2.2.1	Les organismes de bassin versant (OBV) : coordonnateurs d'une approche multi-acteurs.....	42
2.2.3	Rôle du secteur municipal et de ses représentants	45
2.3	Caractéristiques du système municipal québécois	49
2.3.1	Historique et fondements juridiques et politiques des municipalités canadiennes	50
2.3.2	Décentralisation vers le local	52
2.3.3	Évolution des compétences et du rôle des municipalités	54
2.3.4	Ressources budgétaires et fiscalité.....	58
2.3.5	Environnement politique et administratif du monde municipal.....	59
2.3.5.1	Système électoral	59
2.3.5.2	Organisation politico-administrative des municipalités.....	61
2.3.5.3	Rôle des élus municipaux.....	62

CHAPITRE III

DÉMARCHE DE RECHERCHE ET RÉSULTATS :

LE BASSIN DE LA RIVIÈRE RICHELIEU, LE COVABAR ET LA RÉPONSE DU SECTEUR MUNICIPAL	65
3.1 Démarche de recherche	66
3.1.1 Stratégie de recherche	66
3.1.2 Collecte de données.....	67
3.1.3 Analyse des données	70
3.1.4 Limites de l'approche.....	71
3.2 Le bassin versant de la rivière Richelieu.....	72
3.2.1 Localisation géographique et occupation du sol	72
3.2.2 Le COVABAR : l'organisme de bassin versant de la rivière Richelieu	72
3.2.3 Appréciation de la collaboration du secteur municipal.....	76
3.3 La PNE et la GIEBV : quel écho auprès du secteur municipal?.....	78
3.3.1 Présentations des élus et des fonctionnaires participants.....	78
3.3.3 Implication du secteur municipal	79
3.3.3.1 Typologie	79
3.3.3.2 Facteurs	81
3.3.4 Action collective et dynamique des acteurs.....	105

CHAPITRE IV

DISCUSSION	107
4.1 Appropriation des stratégies gouvernementales par le secteur municipal	107
4.2 Fragmentation de l'action publique	110
4.3 Territoire politique et territoire pertinent	113

4.4	Dualité entre l'organisation et l'acteur.....	114
4.5	Les OBV : générateurs d'innovation municipale.....	115
CONCLUSION		117
BIBLIOGRAPHIE		120
APPENDICE A		
	GUIDE D'ENTRETIEN SEMI-DIRIGÉ.....	131
APPENDICE B		
CARTE DE LOCALISATION DU BASSIN VERSANT		
	DE LA RIVIÈRE RICHELIEU	133

LISTE DES TABLEAUX

Tableau	Page
2.1 Facteurs déterminant l'implication des organisations et des acteurs dans la gestion intégrée de l'environnement.....	35
3.1 Structure organisationnelle du COVABAR.....	75
3.2 Rôles et types d'implication du secteur municipal et de ses représentants dans le bassin versant de la rivière Richelieu.....	80
3.3 Croissance démographique, ensemble du Québec, région de la Montérégie et MRC comprises dans le bassin versant de la rivière Richelieu, 1996-2006	82

LISTE DES ABRÉVIATIONS

CA	Conseil d'administration
CC	Conseil de concertation
CRÉ	Conférence régionale des élus
CREM	Conseil régional de l'environnement de la Montérégie
CMVVR	Comité de mise en valeur de la Vallée du Richelieu
COVABAR	Comité de concertation et de valorisation du bassin de la rivière Richelieu
FQM	Fédération québécoise des municipalités
GIEBV	Gestion intégrée de l'eau par bassin versant
LAU	Loi sur l'aménagement et l'urbanisme
LQE	Loi sur la qualité de l'environnement
MAMR	Ministère des Affaires municipales et des Régions du Québec
MAPAQ	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec
MDDEP	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec
MENV	Ministère de l'Environnement du Québec
MRC	Municipalité régionale de comté
OBNL	Organisme à but non lucratif
OBV	Organisme de bassin versant
PAEF	Plan agroenvironnemental de fertilisation
PAEQ	Programme d'assainissement des eaux du Québec
PDE	Plan directeur de l'eau
PGMR	Plan de gestion des matières résiduelles
PNE	Politique nationale de l'eau
REA	Règlement sur les exploitations agricoles
RIOB	Réseau international des organismes de bassin
ROBVQ	Regroupement des organisations de bassin versant du Québec
SAD	Schéma d'aménagement et de développement
UMQ	Union des municipalités du Québec
UPA	Union des Producteurs Agricoles
ZIP	Zone d'intervention prioritaire

RÉSUMÉ

Les politiques environnementales constituent un support propice à l'action publique contemporaine dans les pays occidentaux qui s'appuient dorénavant sur un État moins centralisateur où les approches de la territorialisation, de la participation et du partenariat sont largement préconisées. À l'heure où l'action publique réclame l'implication des « publics » dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, l'État-providence a troqué son rôle pour celui de l'État-stratège qui doit faciliter la génération de l'action collective. C'est dans ce contexte que s'inscrit la *Politique nationale de l'eau* (2002) du Québec et dont la réponse à la problématique de la gestion de cette ressource s'appuie sur le référentiel de la gestion intégrée. Toutefois, cette nouvelle approche flexible et non contraignante soulève la question de la volonté et de la capacité de l'implication des acteurs interpellés, et plus précisément des acteurs qui représentent le secteur municipal, gestionnaire de première ligne de la ressource hydrique. Pour le gouvernement, l'implication du secteur municipal revêt un caractère névralgique en vue d'assurer la réussite de cette approche, compte tenu de l'implication de ses instances dans de nombreux domaines qui ont une incidence directe et indirecte sur l'eau.

Ce mémoire présente une étude qui a été réalisée à l'hiver 2006-2007 portant sur l'organisme de bassin versant (OBV) de la rivière Richelieu, le COVABAR, et l'implication du secteur municipal dans la mise en œuvre de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant (GIEBV) au Québec. À partir d'entrevues semi-dirigées auprès d'élus et de fonctionnaires municipaux, cette étude démontre que l'implication de cette catégorie d'acteurs bien que faible, fait état d'une grande variabilité au sein du territoire étudié et est tributaire de nombreux facteurs qui remettent en question l'efficacité et les retombées de cette stratégie gouvernementale qui mise sur les spécificités locales et régionales. L'inadéquation des territoires administratifs et naturels, le nombre élevé d'instances décisionnelles à l'intérieur d'un même bassin versant, les préoccupations et les réalités locales divergentes, les intérêts multiples et les valeurs des acteurs impliqués, le régime institutionnel en place, l'élargissement des responsabilités du secteur municipal, posent de nombreux défis aux coordonnateurs de la GIEBV, soit les OBV. Si cette étude démontre la nécessité de mieux considérer le contexte politico-administratif québécois des paliers locaux et supralocaux dans l'implantation de la GIEBV, celle-ci démontre également que la PNE et les OBV présentent des opportunités pour le secteur municipal et qu'il est probable que les OBV deviennent des générateurs d'innovation municipale.

Mots-clés : action publique, action collective, bassin versant, eau, élus et fonctionnaires municipaux, État, gestion intégrée, politique publique, partenariat, participation, référentiel, secteur municipal, territorialisation.

INTRODUCTION

Suite à plusieurs revendications du milieu, aux recommandations du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) et face à la nécessité d'assurer une plus grande cohérence dans la gestion de l'eau, Québec adopte sa première *Politique nationale de l'eau* (PNE) en 2002. C'est à cette occasion que le gouvernement honore ses engagements auprès du Réseau international des organismes de bassin (RIOB) en faisant de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant un des axes d'intervention prioritaire de sa politique. Bien que cette approche territoriale et participative gagne du terrain à l'échelle internationale, les modèles de mise en œuvre sont multiples.

Au Québec, ce sont les organismes de bassin versant (OBV) qui sont appelés à coordonner la mobilisation et la concertation des acteurs locaux et régionaux, en vue de produire un document de planification de la ressource eau à l'échelle du bassin versant. La réussite de cette approche mise sur l'implication volontaire des acteurs et des usagers de la ressource qui doivent représenter à part égale trois grands secteurs : municipal, communautaire et économique. Si la mise en œuvre de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant interpelle des acteurs qui étaient jusqu'à récemment absents dans la conduite des affaires publiques en matière d'environnement, certains d'entre eux étaient déjà largement impliqués. Le secteur municipal, incluant les élus et les fonctionnaires, assure depuis plus d'un siècle des responsabilités en lien avec l'approvisionnement et le traitement des eaux. Depuis, celui-ci a cumulé plusieurs responsabilités, tel que l'aménagement du territoire et le développement économique régional qui ont une incidence sur la ressource hydrique. Aussi, les directives de la politique et du Cadre de référence à l'attention des organismes de bassin versant, sont claires à l'effet que ces derniers ne doivent pas se substituer aux institutions déjà en

place. Dans ce contexte, la collaboration du secteur municipal et de ses représentants, comme levier d'action, apparaît essentiel afin d'assurer la mise en œuvre et la réussite de cette approche au Québec. Si le gouvernement reconnaît l'importance de l'implication du secteur municipal, la volonté et la capacité à collaborer de cette catégorie d'acteurs reste à démontrer. Bref, le modèle québécois est-il en mesure de produire une action collective en vue d'offrir un meilleur encadrement pour la gestion de l'eau à l'échelle du bassin versant? Le cadre formel qu'il propose a-t-il une influence sur le comportement des acteurs de l'eau?

L'environnement s'impose désormais comme un vecteur important des transformations sociétales. Si le thème de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant a suscité plusieurs études à travers le monde, la PNE célébrait son cinquième anniversaire en novembre 2007 et peu de recherches font état des enjeux institutionnels à l'échelle locale et régionale en relation avec la mise en œuvre de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant dans le contexte québécois. La diffusion des expériences et des résultats à l'échelle des bassins versants demeure ténue et soulève la question des retombées de cette politique et plus précisément, de l'appropriation de cette démarche par les représentants du secteur municipal. Ils seront pourtant de ceux qui devront agir en tant qu'acteurs de première ligne dans la mise en œuvre de nombreuses mesures qui pourront contribuer à une meilleure gestion de l'eau.

Cette problématique s'inscrit dans une réflexion plus large sur l'évolution des politiques et de l'action publiques. La conduite des affaires publiques a connu un remaniement significatif depuis la deuxième moitié du XX^e siècle. D'un État omnipotent et centralisateur, celui-ci apparaît dorénavant comme l'accompagnateur d'une action collective à géométrie variable. La crise des finances publiques dans les années 1970 et la montée du néolibéralisme présentent des conditions favorables pour l'émergence d'une conception nouvelle des rapports entre l'État et la société. Le

territoire et la participation, comme exigence de la démocratie moderne, s'affirment comme des principes rénovateurs de l'action publique en vue de définir et de résoudre des problèmes d'intérêt collectif, où la notion de partenariat interpelle la responsabilisation des acteurs locaux. C'est dans ce contexte, où s'opère la redéfinition du rôle des acteurs de la société civile, des secteurs public et privé dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques, que le rôle des institutions municipales et de ses représentants prend une nouvelle dimension. En effet, le glissement progressif de la conception classique des politiques publiques comme l'action des autorités publiques à celle du gouvernement comme gestionnaire de l'action collective soulève inéluctablement la réponse des acteurs locaux. Ces transformations de l'action publique sont particulièrement frappantes dans le domaine de l'environnement et offre ainsi champ d'étude riche en enseignement face à la coexistence de deux modes de gestion publique qui se chevauchent, communément appelés « top/down » et « bottom/up ». Ces considérations sur l'action publique en mutation fait l'objet du premier chapitre de ce mémoire. Celui-ci expose un cadre conceptuel transversal à cette étude, posant ainsi une réflexion sur les nouveaux principes et les nouvelles modalités de l'action publique en lien avec la réponse des acteurs municipaux qui sont appelés à contribuer à l'activation des politiques gouvernementales contemporaines. De manière plus précise, il s'agit d'analyser de quelle manière la *Politique nationale de l'eau* s'inscrit dans ce nouveau courant de pensée de l'administration publique et comment celle-ci s'arrime avec les réalités et les acteurs à l'échelle locale et régionale. L'intérêt est par conséquent d'observer comment se traduit la mise en œuvre des politiques publiques contemporaines sur le terrain, comment se déploient les dynamiques locales autour des volontés plus ou moins explicites de l'État.

Afin de mieux situer dans quelle continuité s'inscrit cette politique et comment celle-ci diffère des pratiques passées, le deuxième chapitre expose le contexte institutionnel et les systèmes d'idées qui ont marqué la gestion publique de l'environnement au

Québec. Dans un premier temps, un bref survol historique de la gestion de l'environnement et de l'eau est proposé à partir de la notion de référentiel. L'usage de cette notion permet de retracer les étapes importantes de notre rapport à l'environnement en tant que société, ainsi que l'évolution de nos perceptions face aux problématiques qui s'y rattachent. Si la lecture sociale de la problématique environnementale a évolué, elle influence également l'intervention de l'État. Le passage d'une approche juridique à celle de la gestion intégrée en matière d'environnement fait état de la manière dont une société entend répondre aux défis du XXI^e siècle et démontre sa capacité de changer et d'organiser de nouvelles formes d'action collective, exigeant une réadaptation constante de la part des acteurs impliqués.

La deuxième section de ce chapitre traite plus spécifiquement de la *Politique nationale de l'eau* qui introduit de manière concrète la gestion intégrée de l'eau à l'échelle du bassin versant. L'objectif vise à décortiquer le modèle québécois afin de mettre en relief les principes qui guident cette nouvelle approche. Si les organismes de bassin versant sont reconnus comme les coordonnateurs de ce processus de concertation, les attentes envers le secteur municipal sont également considérables. En effet, l'intervention du secteur municipal revêt un caractère « névralgique », pour reprendre le terme du gouvernement du Québec. Afin de mieux situer la réponse des intervenants municipaux dans ce contexte d'apprentissage collectif, un survol du système municipal québécois fait l'objet de la dernière section du second chapitre.

Devant l'ensemble de ces considérations, l'objet principal de cette recherche exploratoire tente de cerner la position des acteurs municipaux et de leur organisation face à la mise en œuvre de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant. Cette étude fait le point sur l'implication de ces intervenants, ainsi que les incitatifs et les contraintes qui motivent leur réponse dans le cadre d'une action publique en redéfinition dans le domaine de l'environnement. La question de recherche est la

suivante : « *Quelle est la volonté et la capacité des acteurs du secteur municipal à s'impliquer dans la mise en oeuvre de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant au Québec?* ».

Pour répondre à cette question, une approche sociologique basée sur l'expérience de l'acteur est préconisée. Il s'agit de s'imprégner du récit de l'acteur afin de mieux comprendre le phénomène vécu à travers sa propre rationalité. Dans ce contexte, l'entrevue semi-dirigée constitue un moyen efficace pour appréhender la réalité vécue des individus impliqués dans une telle expérience. Privilégiant une meilleure compréhension du phénomène et compte tenu de l'existence de contraintes géographiques, financières et temporelles, l'étude de cas est la stratégie de recherche privilégiée. C'est précisément au sein du bassin versant de la rivière Richelieu que près d'une vingtaine d'entrevues ont été menées auprès d'élus et de fonctionnaires municipaux. Lors de ces rencontres, divers thèmes ont été abordés, tel que leurs perceptions des problématiques liées à la gestion de l'eau, le rôle des organismes de bassin versant et leur arrimage avec les responsabilités dévolues au secteur municipal, leur implication en lien avec cette nouvelle approche, etc. L'intérêt porté vers le secteur municipal en privilégiant une approche axée sur l'acteur sous-tend également la question de l'arrimage des institutions publiques locales et régionales avec ces nouvelles organisations que sont les OBV. Une description de la méthodologie, incluant les aspects relatifs à la stratégie de recherche, la collecte et l'analyse des données précède les résultats de cette étude dans le troisième chapitre.

Au final, cette étude exploratoire a pour objectif de contribuer à mieux saisir l'expérience québécoise de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant privilégiant une perspective politico-administrative. Par la même occasion, celle-ci permettra d'évaluer si les OBV, en tant qu'instances de concertation, ont une influence sur les acteurs municipaux et sur la manière de conduire les affaires publiques à l'échelle

locale et régionale. L'enseignement de cette étude de cas pourra ainsi contribuer à répondre à cette question.

CHAPITRE 1

ACTION PUBLIQUE ET ENVIRONNEMENT

Le premier chapitre de cette recherche propose une analyse des transformations de l'action publique, où la conception classique des politiques publiques comme action des autorités publiques glisse progressivement à celle du gouvernement comme gestionnaire de l'action collective. Seront également présentés les principales modalités qui supportent la redéfinition du rôle de l'État. Finalement, ce chapitre démontre que l'environnement est l'un des domaines de gestion publique témoignant de manière la plus probante les transformations de l'action publique. Or, la mise en place de nouvelles formes d'action collective dans la résolution des enjeux environnementaux soulève le défi de la collaboration de ces nouveaux acteurs qui sont dorénavant appelés à prendre part au processus de définition et de mise en œuvre des politiques publiques. De manière globale, ce chapitre expose le cadre de réflexion qui est à la source de cette étude, teintant ainsi l'ensemble des étapes menant à sa réalisation.

1.1 L'évolution de la conception des politiques et de l'action publiques

Si l'action publique contemporaine est appréhendée en termes d'action collective dès la fin des années 1970, cette conception s'oppose à une rationalité qui s'appuie au départ sur l'action de l'État et le rôle de la puissance publique (Meny et Thoenig, 1989). Dès le début du XX^e siècle, les politiques publiques désignaient a priori des actions ou des programmes qui concernaient «des destinataires, des assujettis, des bénéficiaires, des usagers, bref des publics, et qui sont pilotés par des gouvernements et leurs administrations » (Gaudin, 2004 : 1). L'approche standard par les politiques

publiques s'appuie ainsi sur un postulat statocentriste où l'autorité publique occupe une position centrale « comme une variable indépendante ou, tout au moins, comme le pivot habituel et normal des choix collectifs » (Thoenig, 2005 : 287). Cette approche préconise une vision descendante, communément appelée « top/down ». Plusieurs typologies des politiques publiques ont été construites à partir de cette vision, dont la plus connue est celle de l'américain Théodore L. Lowi (1972) qui propose quatre catégories : réglementaire, distributive, redistributive et constitutive. Le degré de coercition que l'État exerce sur les assujettis différencie ces quatre types de politiques. Bref, la connotation initiale d'une politique publique met en exergue l'hégémonie de la puissance publique.

Dès les années 1970, la multiplication et la densification d'acteurs organisés dans la vie politique et sociale (Le Galès, 1995) provoquent une impression d'illisibilité des politiques publiques. Le modèle classique d'analyse des politiques publiques centré sur la puissance publique s'essouffle et commande un renouvellement des clés conceptuelles. L'apport des sciences sociales, soit la sociologie et les sciences politiques, offre un angle d'analyse qui ne repose non plus sur l'unique intervention de l'État, mais qui entrevoit les politiques publiques comme le produit de l'action des individus de la société dans son ensemble. Les politiques publiques y paraissent comme :

(...) un univers complexe et incertain, fait d'affrontements et de coopérations entre les rationalités limitées des différents acteurs qui se trouvent mobilisés par les politiques publiques. Ces rationalités multiples fabriquent des politiques publiques, de manière non linéaire, selon un modèle incrémental (Massardier, 2003 : 11).

Concrètement, ce changement de paradigme dans l'analyse des politiques et de l'action publiques est encouragé par certains événements, soit la crise financière des années 1970 qui remet en question le rôle d'un État fort et centralisé dans la régulation des forces du marché. Aussi, le déficit budgétaire qui caractérise les finances publiques de plusieurs pays occidentaux entraîne la décroissance de

l'administration et de l'effectif de la fonction publique au cours des années 1980, questionnant ainsi la pleine prise en charge des intérêts collectifs par l'État. Ce contexte est favorable à l'émancipation de l'approche néolibérale qui commande une implication moins grande de l'État, discréditant la vision keynésienne qui soutenait une forte intervention de celui-ci (Tremblay, 2006). Outre les impératifs d'une plus grande efficacité, la quête d'une crédibilité renouvelée, d'une légitimité accrue face à un sentiment d'« ingouvernabilité » de nos sociétés hyperindividualistes et fragmentées obligent l'État à repenser son rôle et à réviser ses modes d'intervention (Massardier, 2003 ; Gaudin, 2004 ; Divay, 2006).

Ainsi, les politiques publiques d'aujourd'hui « apparaissent plutôt comme le produit d'initiatives multiples, à la fois publiques et privées, internationales, nationales et locales. (...) Les rapports de tutelles ne sont plus prédominants » (Gaudin, 2004 : 2 et 8). En effet, la fabrication des politiques publiques ne relève plus exclusivement de l'autorité publique. Celle-ci doit composer avec une multiplicité d'acteurs qui possèdent leurs propres intérêts et projettent leurs finalités vécues dans le processus de fabrication des politiques publiques (Massardier, 2003). Ainsi, « faire des politiques publiques c'est gérer l'action collective des acteurs, c'est faire tenir ensemble non plus par l'autorité mais par la prise en compte des rationalités d'action des acteurs économiques, sociaux... : telle est l'action publique. (...) L'action publique serait en quelque sorte une façon renouvelée de poser le vieux débat sur les rapports État/société. » (Massardier, 2003 : 85 et 88). En effet, une place croissante est accordée à la société dans la redéfinition de l'action publique. À son tour, J.-C. Thoenig définit l'action publique comme « la manière dont une société construit et qualifie des problèmes collectifs, élabore des réponses, des contenus et des processus pour les traiter. L'accent est mis sur la société plus largement, non pas sur la seule sphère institutionnelle de l'État » (Thoenig, 2005 : 289).

En effet, l'implication de tous les acteurs, qu'ils soient privés, publics ou de simples citoyens, apparaît dorénavant comme l'unique solution dans la résolution de problèmes publics (Gaudin, 1999). La perte de centralité de l'État face à l'émergence de nouveaux acteurs dans l'élaboration et la mise œuvre de politiques publiques, le conduit à jouer non plus le rôle de régulateur, mais celui d'accompagnateur, de facilitateur de l'action collective où celui-ci doit orienter l'action des acteurs locaux (Massardier, 2005). Bref, l'État-providence s'est métamorphosé en État-stratège et bien qu'il ne produit pas le collectif, il peut néanmoins en faciliter sa génération (Divay, 2006; Paquet, 2006; Vaillancourt et Leclerc, 2007). Il ne s'agit pas de la fin de l'État, mais bien d'une transformation de son rôle (Massardier, 2003 ; Poirier et Andrew, 2003 ; Tremblay, 2006). Ces considérations offrent le point de départ des analyses en termes de gouvernance, où les politiques publiques sont vues comme le fruit d'une construction conjointe où l'État facilite le consensus et le compromis. Toutefois, la gouvernance apparaît plus comme un révélateur des transformations de l'action publique qu'un concept explicatif de ces changements. Cette notion pose néanmoins le problème de l'articulation des acteurs, des logiques et des ressources multiples à l'œuvre dans l'action publique (Massardier, 2003).

1.2 Les nouveaux principes et modalités de l'action publique

Si l'action publique d'aujourd'hui apparaît comme l'aboutissement d'initiatives multiples, elle s'explique par une série de caractéristiques sur lesquels plusieurs auteurs s'accordent. Il appert que le contexte d'élaboration et de production des politiques publiques s'est singulièrement complexifié suite aux transformations du rôle de l'État et se traduit par la mise en place de nouvelles modalités, telles que la décentralisation, la territorialisation, la participation et le partenariat.

1.2.1 Décentralisation

A priori, la popularité du discours sur la décentralisation dans les pays industrialisés met en évidence l'incapacité des structures publiques centralisées à gérer seules

l'action publique. En effet, la remise en question de la centralité de l'État invite à la décentralisation¹ formant ainsi des coopérations nouvelles entre de multiples niveaux de territoires (Gaudin, 1999). Dans un contexte de « déficit de l'État », la décentralisation apparaît également comme une stratégie garante d'une meilleure gestion des intérêts publics. Selon les idées reçues, celle-ci, en plus d'engendrer une réduction et un meilleur contrôle des dépenses publiques, apporterait une réponse plus satisfaisante aux besoins locaux par le biais des organismes oeuvrant directement dans le milieu (Tremblay, 2006). La subsidiarité s'apparente ainsi comme l'un des principes centraux justifiant le choix de la décentralisation (Lemieux, 2006).

1.2.2 Territorialisation

Or, une analyse en termes de décentralisation, voire de déconcentration, privilégie les relations entre le centre et la périphérie (Faure et Douillet, 2005). La territorialisation s'affiche comme une étape subséquente de la décentralisation et fait référence plus largement à l'importance croissante des acteurs locaux et aux spécificités territoriales qui rendent caduques l'approche standardisée des politiques publiques. Le territoire s'affirme ainsi comme un des nouveaux principes explicatifs des transformations de l'action publique (Faure et Douillet, 2005). Pour P. Duran et J.-C. Thoenig « le territoire, plus que l'appareil d'État, constitue désormais le lieu de définition des problèmes publics » (Duran et Thoenig, 1996 : 582). La territorialisation est vue comme une tendance à « une définition plus localisée des problèmes publics et des moyens de prise en charge des problèmes » (Douillet, 2003 : 586). L'identification des problèmes à l'échelle locale et leur prise en charge collective en privilégiant une approche terrain est un principe de plus en plus préconisé par les administrations publiques. Le territoire local apparaît comme un incubateur de l'action collective. Cette rhétorique de la proximité connaît une formule sans précédent et loin d'être

¹ Quatre type de décentralisation sont reconnus à divers degrés: des compétences, politique, administrative ou fonctionnelle (Lemieux, 2006).

perçue comme un désengagement de l'État, la territorialisation aurait plutôt pour effet de légitimer l'action des autorités publiques :

(...) si la territorialisation correspond bien à une localisation de la production d'action publique, elle ne doit pas être pensée comme un mouvement échappant à l'État mais bien plus comme un principe d'action publique encouragé par l'État, autour de l'idée selon laquelle les problèmes publics doivent être traités de façon moins centralisée, ce qui illustrent les notions de proximité, de concertation et de partenariat qui accompagnent la promotion de ces dispositifs. (...) La territorialisation doit être sans doute vue moins comme une montée en puissance des institutions décentralisées face à l'État que comme un nouveau mode de légitimation de l'action publique et/ou une nouvelle conception du changement social (Douillet, 2005 : 274).

Si l'approche territoriale s'inscrit dans le sens de localisation (rôle des acteurs locaux et définition localisée des problèmes publics), la complexité qui englobe les problèmes invite à privilégier une gestion publique transversale et intégrée, afin de mieux appréhender les interdépendances des phénomènes sociaux, économiques et environnementaux, qui souvent ne sont pas pris en considération par les différents secteurs d'intervention². L'application d'une approche englobante ne peut se faire qu'à une échelle où les effets d'interdépendance sont facilement perceptibles, justifiant une fois de plus le recours aux approches territoriale comme réponse aux problèmes sociaux et environnementaux (Douillet, 2005; Mériaux, 2005).

Le territoire est donc plus qu'un simple espace d'application d'une politique publique, il est aussi objet et outil d'action publique (Douillet, 2003), c'est-à-dire que le territoire, tel que le bassin versant, est certes une entité spatiale, mais également une scène de concertation en vue de traiter un certain nombre de problèmes d'ordre collectif. Si l'approche territoriale permet de rassembler plusieurs acteurs, elle renvoie aussi à la notion de globalité et de transversalité et pose la question du « territoire pertinent » dans la résolution des problèmes publics. En effet, plusieurs

² Le Programme de revitalisation urbaine intégrée de la Ville de Montréal est un exemple qui incarne parfaitement cette nouvelle approche.

politiques publiques sont élaborées en référence à des espaces qui ont de moins en moins à voir avec la géographie institutionnelle politico-administrative existante. Toutefois, « le territoire a jusque-là constitué avec la légitimité la principale dimension caractéristique du pouvoir politique (...) La gestion publique est confrontée à des *issues area* dont l'espace de référence et de plus en plus variable » (Duran et Thoenig, 1996 : 610). Bref, si les limites des territoires sont en redéfinition et correspondent aux problèmes à traiter (Massardier, 2003), celles-ci posent un défi auprès des acteurs politiques locaux qui doivent à leur tour redéfinir leur rôle dans cette nouvelle configuration territoriale et du collectif.

Par ailleurs, si la décentralisation s'appuie sur le principe de subsidiarité, la territorialisation des politiques publiques fait plutôt appel à une « subsidiarité active » où l'implication des communautés locales s'accompagne d'une reformulation de la nature même des politiques, adaptant ces dernières aux besoins et caractéristiques des lieux où elles s'appliquent concrètement (Mériaux, 2005).

1.2.3 Participation

La participation est affichée comme un principe de base par plusieurs organisations internationales et dans un nombre croissant de politiques publiques. En effet, la multiplication des mesures de participation au niveau national et local témoigne de l'intégration de la norme participative dans les politiques publiques, faisant de la participation un objet de l'action publique (Bherer, 2003). Si le territoire constitue désormais le lieu de définition des problèmes publics (Duran et Thoenig, 1996), l'introduction d'une grande diversité d'acteurs dans ce processus impose la mise sur pied de nouveaux dispositifs plus adaptés à la construction d'une action publique négociée (Massardier, 2003), dans le but ultime d'atteindre un consensus. On voit ainsi apparaître de multiples agencements institutionnels du dialogue social comme le sont les configurations d'acteurs et la nature des interactions qui s'y établissent (Mériaux, 2005). Le débat public, la participation, la concertation, la consultation, la

négociation sont autant de procédures nouvelles à géométrie variable qui présentent de réels enjeux de l'action publique (Forget, 2005).

Cette nouvelle constitution de l'« arène publique » supporte une construction procédurale de l'intérêt général et dénote au passage une mutation de la conception de la démocratie au sein des sociétés occidentales (Bherer, 2003; Massardier, 2003; Mériaux, 2005). L'ensemble de ces procédures est à la base d'une démocratie participative émergente. Bien que les fondements de la démocratie représentative ne sont pas à remis en question, il convient néanmoins de reconnaître la nécessité de mieux l'articuler à la démocratie participative, comme un complément à la prise de la meilleure décision (Bherer, 2005). Aussi, la norme participative va souvent de pair avec la territorialisation de l'action publique (Allain, 2001).

Pour S. Allain, « la participation fait référence à toute forme d'implication, dans le processus de gestion d'un système donné, d'acteurs n'appartenant pas au dispositif formel en charge du pouvoir de décision sur ce système. (...) La participation est généralement envisagée dans deux perspectives différentes, l'une politique, dans l'optique d'améliorer les fonctionnements démocratiques grâce à une redistribution du pouvoir de décision, l'autre managériale, afin de résoudre des problèmes à caractère collectif de l'espace public, qui ne parviennent pas à être résolue dans les cadres du gouvernement existants » (Allain, 2001 : 200 et 203). Dans les deux cas, la participation se présente comme une alternative, à divers degrés, par rapport aux modes de régulation politique traditionnels. À son tour, Mériaux voit dans la valorisation du dialogue social, une manière pour l'État de se protéger en délaissant un peu de pouvoir à la société civile (Mériaux, 2005).

D'autre part, si la multiplication des dispositifs participatifs est révélatrice d'un nouveau mode de gestion des affaires publiques, la grande diversité des instances participatives ne présente pas nécessairement de dénominateur commun dans leurs

modes de fonctionnement. Par conséquent, on peut donc s'attendre à ce que ces dernières possèdent des effets différents sur la prise de décisions publiques. Compte tenu de la variation entre ces instances, il devient difficile de juger si ces dispositifs sont significatifs d'un changement fondamental dans la façon de gouverner. La multiplication des mécanismes de participation témoigne également la quête inachevée sur les conditions idéales de la participation (Bherer, 2003).

1.2.4 Partenariat

Si les approches participatives, sont de plus en plus privilégiées par les autorités publiques, celles-ci sont souvent à caractère volontaire et flexible. Dans son rôle d'accompagnateur de l'action collective, l'État dessine des orientations et peut laisser aux autres protagonistes la responsabilité de les mettre en œuvre et de les assumer (Damon, 2002). L'État appelle ainsi à une plus grande responsabilisation, voire une imputabilité des acteurs locaux, en leur demandant de passer des accords. Dans cette optique, le jeu du partenariat s'avère une solution toute indiquée pour favoriser la coopération entre les acteurs concernés, principalement privilégié au niveau local, à l'échelle des territoires. Le contrat apparaît ainsi comme un instrument qui sert le partenariat. Or, si certains parlent de la « contractualisation » des politiques publiques, on constate la souplesse de ces contrats qui souvent n'ont aucune portée légale. En effet, l'engagement des signataires est aléatoire et n'est surtout pas sanctionné (Gaudin, 1999). La contractualisation offre donc un modèle dans lequel chaque communauté « entre dans des ententes conjoncturels avec les partenaires de son choix pour la construction de projets spécifiques, laissant persister la fragmentation plus que l'intégration » (Montricher, 1999 : 292). Ainsi, cette situation positionne les élus locaux dans une situation de négociation avec des interlocuteurs autres que l'État, les plaçant ainsi en prise directe avec les divers « publics » à l'échelle locale et régionale (Massardier, 2003). Bien que le partenariat demeure une notion floue, celle-ci se trouve néanmoins au cœur des nouveaux modes de fonctionnement de l'intervention des pouvoirs publics (Damon, 2002).

1.2.5 Politique constitutive

La notion de politique constitutive ne désigne pas une nouvelle modalité de l'action publique, tel que la territorialisation, la participation et le partenariat, mais elle les incarne. La politique constitutive est reprise à partir de la classification de Théodore L. Lowi (1972). Si les trois premières catégories sont plus familières, soit régulative, distributive et redistributive, la quatrième catégorie, la politique constitutive, est plus rarement utilisée et parfois même contestée. Elle fait référence aux règles et procédures qui créent un régime gouvernemental, un espace d'action ou bien des institutions (Bherer, 2003). P. Duran et J.-C. Thoenig (1996) ont défini son enjeu de la manière suivante :

Une politique constitutive édicte des règles sur les règles ou des procédures organisationnelles. Elle ne dit pas quelle est la définition du problème et quelles sont les modalités de son traitement opérationnel. Elle se contente de définir des procédures qui servent de contexte d'action sans que soit présupposé pour autant le degré d'accord et d'implication des acteurs retenus (Duran et Thoenig, 1996 : 601).

Étant donné que la définition de la substance des politiques publiques incombe dorénavant aux acteurs potentiels, le contenu importe peu (Bherer, 2003). En effet, la politique constitutive délègue le traitement du contenu, impliquant un faible niveau de contrainte aux acteurs. À travers l'édiction de procédures, la politique constitutive cherche à légitimer les acteurs et à créer une espace de délibération publique. En reconnaissant qu'il n'exerce pas un rôle hégémonique, l'État cherche ainsi à mobiliser les interlocuteurs collectifs en créant des lieux et des opportunités d'échanges, mais sans remettre en cause les institutions déjà existantes et sans imposer un dénominateur commun obligatoire. Bref, la création de fenêtres d'opportunité pour l'action collective est attendue par l'activation de politiques constitutives. De manière plus précise, la conceptualisation des ces fenêtres d'opportunités potentielles (policy windows) représente « des offres de rencontre entre des problèmes, des ressources et des acteurs » (Duran et Thoenig, 1996 : 602). Les mécanismes de l'institutionnalisation de l'action collective tels qu'ils

apparaissent dans les politiques constitutives, visent non seulement la modification ou la création d'un cadre institutionnel (Bherer, 2003), mais repose également sur un principe de collaboration obligatoire entre les acteurs. Par conséquent, ce sont les acteurs à l'échelle du terrain qui portent le fardeau de la preuve de ce nouveau modèle d'action publique.

L'insertion des différents acteurs dans l'espace public, via l'entremise d'une multitude de dispositifs de participation soulève néanmoins le problème de la coordination et de l'implication des acteurs locaux. Dans un contexte qui mise sur la rencontre d'acteurs aux intérêts divers et parfois contradictoires, l'action publique contemporaine implique un apprentissage collectif, ainsi qu'une redéfinition du rôle des acteurs nouveaux et anciens dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques.

Par ailleurs, l'application de ces nouvelles modalités dans l'action publique rend les résultats des politiques publiques de type constitutives difficilement prédictibles. Les approches territoriales et participatives de ces politiques accentuent leur caractère aléatoire, et les spécificités de chaque territoire et de chaque communauté offrent des environnements qui favorisent la contingence de leur réalisation (Faure, 2005). En offrant la possibilité aux différentes communautés de définir les normes et les règles, qui jadis étaient l'affaire de l'État, certains auteurs ont baptisé ce modèle d'action publique le « rolling-rule regime » (Sabel *et al.*, 2000; Simard et Lepage, 2004). Pour Faure, les différences de conception de la démocratie qui s'expriment dorénavant selon chaque arène publique, rattachée à une communauté et un territoire distinct, ont également pour incidence d'encourager l'émergence d'une démocratie différentielle via ces politiques publiques à géométrie variable (Faure, 2005). Si les paramètres actuelles de l'action publique offrent aux communautés locales une certaine prise sur les décisions qui concernent leur milieu de vie, la carte administrative se complexifie

compte tenu que chaque politique se construit dorénavant sur un territoire qui lui est propre et semble favoriser une fragmentation du territoire (Massardier, 2003).

1.3 L'environnement : un terreau fertile pour l'action publique

À ces mutations qui façonnent l'intervention des autorités publiques, les enjeux environnementaux suscitent une attention encore jamais égalée tant de la part des gouvernements, de la société civile, du secteur privé, que des médias. Dès les années 1960 et 1970, plusieurs études et débats dans le monde scientifique et politique ont fait état de la dégradation des milieux naturels et de l'exploitation irresponsable des ressources naturelles³ (Guay, 1994; Simard et Lepage, 2004). Les enjeux environnementaux apparaissent ainsi comme une manifestation de la modernité, le propre des sociétés contemporaines et occidentales (Arts et Leroy, 2006; Sabatier *et al.*, 2005; Beck, 2001) et ils forment un excellent exemple des problèmes qu'une société hautement modernisée rencontre et auxquels elle doit répondre. Par conséquent, les problèmes environnementaux possèdent dorénavant un rôle de catalyseur dans les changements sociétaux, économiques et politiques. Force est de constater que les politiques environnementales sont un champ dynamique et en expansion. À titre d'exemple, l'eau suscite un intérêt de plus en plus marqué auprès des autorités publiques et ce, dans le monde entier. Il est d'ores et déjà reconnu internationalement que la gestion de cette ressource est un des enjeux majeurs du XXI^e siècle (Québec, 2002). Il s'agit d'une ressource stratégique dont la gestion est fort complexe compte tenu de sa mobilité au sein du territoire, du partage vertical et horizontal de ses compétences qui incombent à l'État, de sa grande importance dans l'ensemble des activités humaines et dans le maintien de l'intégrité des écosystèmes. Par conséquent, à elle seule, la gestion de l'eau s'est affirmée comme un champ de

³ L'ouvrage de Rachel Carson, *Silent spring* (1962), est souvent cité comme le véritable coup d'envoi des nouvelles préoccupations écologiques (Guay, 1994).

politique publique à part entière visant la résolution ou la prévention d'un problème d'intérêt public⁴ (Forget, 2005).

Cette double considération sur l'évolution de l'action publique et la montée des enjeux environnementaux suggère par le fait même l'adaptation de l'intervention publique dans le domaine précis de l'environnement. La gestion de l'environnement est un domaine d'intervention publique relativement jeune. Par conséquent, les politiques environnementales constituent un champ de recherche récent comparativement aux politiques économiques ou sociales. Néanmoins, « les recherches sur les politiques environnementales depuis les vingt dernières années ont démontré un parallèle remarquable avec le développement des politiques environnementales d'un côté, et les changements généraux dans la pensée propre aux politiques et à l'administration publiques de l'autre côté » (Arts *et al.*, 2006 : 94 - traduction libre). En d'autres termes, les politiques environnementales seraient emblématiques du renouveau des modalités de l'action publique. En effet, il semble que l'approche néolibérale qui prône une implication moins grande de l'État, privilégiant les principes de la décentralisation, de territorialisation, de participation, de partenariat, de responsabilisation des acteurs locaux s'arrime particulièrement bien avec les enjeux environnementaux (Milot et Lepage, 2007) et trouve ainsi une application sans équivoque dans la gestion publique de l'environnement. Ainsi, les problématiques environnementales constituent un terreau fertile pour l'expérimentation de la nouvelle action publique.

En effet, les politiques environnementales contemporaines se démarquent par la prévalence d'une approche territoriale et participative, deux mouvements qui semblent pour le moins indissociable, où les acteurs locaux apparaissent au centre du

⁴ Le cas des changements climatiques est également une illustration probante du pouvoir de transformation que les enjeux environnementaux stimulent dans les divers champs d'activité qui régissent les sociétés.

processus et comme élément fondamental de la solution (Simard et Lepage, 2004). Les enjeux environnementaux et l'aménagement du territoire sont présentés comme deux domaines où la participation publique a été la plus largement mise à l'épreuve et témoignent des transformations de l'action publique (Simard *et al.*, 2005; Mol et Van Den Burg, 2004; Bherer, 2003). La nécessité d'intégrer une démocratie délibérative dans la prise de décisions en matière environnementale apparaît dorénavant incontournable (Margerum, 1999; Gagnon et Fortin, 1999; Callon *et al.*, 2001). Jusqu'à maintenant, des études ont porté une attention particulière au rôle de l'implication citoyenne (Dorcey et McDaniels, 2003), au rôle des experts et à l'imbrication des connaissances scientifiques et des savoirs locaux (Berestovoy, 2007; Callon *et al.*, 2001; Fischer, 2000), ainsi qu'à l'étude des dynamiques sociales dans un contexte de gestion intégrée et participative (Banville, 2006; Milot, 2004; Gareau, 2000). Cependant, les administrations locales et régionales, ainsi que leurs représentants, sont souvent exclus des termes de « public » ou « citoyen » dans les processus participatifs. Néanmoins, leur participation dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques environnementales est reconnue comme une composante critique dans le succès qu'elles peuvent présenter (Webler *et al.*, 2003). Pour Douillet (2003), le développement d'analyses qui envisagent l'action publique comme une forme d'action collective a favorisé l'étude des modes de coordination entre les acteurs au détriment des modes d'intervention spécifique à tel ou tel type d'acteur et leur place dans la production des politiques publiques. Dans cette optique, les élus apparaissent souvent comme des acteurs parmi d'autres, sans que les contraintes et ressources propres à leur statut de représentants politiques ne soient vraiment pris en compte (Douillet, 2003). Bref, la littérature sur le rôle des municipalités et leurs représentants dans le contexte de cette nouvelle gouvernance environnementale demeure ténue, et ce malgré le fait que leur participation soit reconnue comme étant une composante critique de la mise en œuvre des politiques environnementales (Imperial, 2005; Gullstrand, 2003; Bherer, 2003; Gareau, 2000; Gagnon, 1999, Latour et le Bourhis, 1998).

À sa manière, la *Politique nationale de l'eau* (PNE), adoptée par le gouvernement du Québec en 2002, charrie et met à l'épreuve ce nouveau modèle d'action publique en matière d'environnement. En effet, il est possible de retracer les principes et les modalités qui caractérisent l'action publique contemporaine exposés précédemment. La volonté du gouvernement de s'enligner vers la gestion intégrée de l'eau par bassin versant est un cas particulièrement intéressant, marquant un renouvellement significatif dans la manière d'aborder la gestion de la ressource hydrique. Claquée sur le modèle englobant de la politique constitutive, la PNE émet les procédures qui devraient favoriser la mobilisation des acteurs de chaque bassin versant visant à définir les problématiques en lien avec la gestion de l'eau et la mise en œuvre de solutions pour y remédier. Les approches territoriale, participative et partenariale sont au cœur de cette politique, faisant de celle-ci un cas d'analyse pertinent pour étudier la capacité et la volonté d'implication des acteurs municipaux, élus et fonctionnaires, face à cette forme d'action collective, tel que présenté dans le chapitre suivant.

CHAPITRE II

CONTEXTE INSTITUTIONNEL ET SYSTÈME D'IDÉES: LA GESTION PUBLIQUE DE L'ENVIRONNEMENT ET LE SYSTÈME MUNICIPAL QUÉBÉCOIS

L'introduction de la GIEBV au Québec s'appuie de manière explicite sur une approche territoriale et participative, tel que nous l'exposerons dans ce chapitre. Néanmoins, l'implication des « publics » est une dimension relativement récente dans la gestion de l'eau au Québec (Lepage *et al.*, 2004). Le présent chapitre se divise en trois sections qui font état du contexte institutionnel et du système d'idées dans lequel a pris place la *Politique nationale de l'eau*. La première section s'attarde plus spécifiquement sur l'histoire de la gestion de l'environnement au Québec, largement tributaire de l'évolution du rapport que la société entretient avec l'environnement et sa capacité d'appréhender les problématiques qui lui sont rattachées. Cette brève revue historique qui fait référence aux politiques et à l'action publiques s'appuie sur la notion de référentiel et permet de mieux situer dans quelle continuité la PNE s'inscrit. Celle-ci fait l'objet de la deuxième partie où seront décrites les particularités de cette politique en lien avec la mise en œuvre de la GIEBV et le rôle du secteur municipal. Un survol de la question municipale boucle ce chapitre. Il s'agit de cibler dans ses grandes lignes le contexte institutionnel dans lequel interagissent les intervenants municipaux. Ces points de repère permettront d'apporter un éclairage supplémentaire pour évaluer la position des acteurs appartenant au secteur municipal face à l'émergence de cette nouvelle approche relative à la gestion de l'eau.

2.1 Évolution de la gestion de l'environnement au Québec : un appel à la notion de référentiel

La manière dont une société répond aux défis environnementaux traduit sa capacité à réactualiser son rapport même à l'environnement et à redéfinir l'importance qu'elle lui accorde. Ces représentations de l'environnement se sont largement complexifiées au cours du dernier siècle face à la dégradation accélérée des écosystèmes, dont les phénomènes d'industrialisation et d'urbanisation en sont les causes les plus évidentes (Guay, 1994). Par conséquent, l'évolution de notre posture face à l'environnement influence inéluctablement le traitement que nous apportons aux problématiques environnementales.

Ces façons de se positionner par rapport à l'environnement renvoient à la notion de référentiels, aussi appelés les « visions du monde », issues d'un processus social collectif (Mériaux, 1995). Ce concept est utilisé dans le domaine de l'analyse de l'action publique s'efforçant de saisir les politiques publiques comme un « processus de construction d'un rapport au monde » (Muller, 1995 :153). Ces visions du monde reposent sur des valeurs, des images, des idées qui orientent l'action publique dans ses multiples formes. Ce processus de production de sens semble être le plus visible dans les politiques environnementales parce que celles-ci « définissent de manière explicite notre rapport au monde, à la nature (...), à l'aménagement, bref, le rapport de l'homme au monde et à lui-même » (Muller, 1995 :157). Le référentiel n'exclut pas l'idée de conflit, au contraire. Le conflit sur le référentiel peut entraîner une transition entre deux visions du monde et ainsi, se rapproche du phénomène de changement de paradigme décrit par Kuhn (Muller, 1995). Il est à noter que la coexistence de deux ou plusieurs référentiels est possible. Les référentiels ne sont pas exclusifs, mais se complètent et peuvent donc cohabiter au cours d'une même période au sein d'un même territoire (Lepage *et al.*, 2004).

Si l'utilisation de la notion de référentiel à l'avantage de mettre en relief l'évolution de la gestion publique en environnement, celle-ci nous rappelle qu'il existe différentes façons de concevoir l'environnement. Néanmoins, cette considération paraît pour le moins absente lors de la mise sur pied des stratégies gouvernementales dans la gestion collective des ressources naturelles (Berestovoy, 2007).

Dans la prochaine section, l'évolution de la gestion de l'environnement au Québec, et plus spécifiquement de l'eau, est exposée en parallèle avec les référentiels dominants qui se sont succédés dans les discours officiels des décideurs politiques et des experts, car ce sont ces référentiels qui ont façonné l'action publique et encouragé ses mutations. L'adoption d'une telle perspective démontre que les expériences passées servent de terreau pour les approches et les pratiques nouvelles. Il s'agit donc d'un processus continu et par conséquent, inachevé.

Si chaque politique est porteuse d'une idée du problème (Muller, 1995), l'émergence et la transformation de la problématique de la gestion de l'environnement, et plus spécifiquement de l'eau, peut être vue en quatre temps : la répartition de la ressource (quantité), les problèmes de pollution (qualité), la préservation des écosystèmes et l'action collective (Lascoumes et Le Bourhis, 1998). Ces quatre temps qui marquent l'évolution de notre appréhension générale face à l'environnement sont intimement liés au cinq référentiels qui sont présentés ci-après, soit le référentiel juridique, réglementaire-bureaucratique, écosystémique, de la concertation et celui de la gestion intégrée, ces deux derniers étant intimement liés.

2.1.1 Le référentiel juridique ou l'environnement comme « bien privé »

Avant les années 1970, la gestion de l'environnement, incluant la ressource eau, est assujettie au droit privé. L'environnement comme « bien privé » représente ainsi un ensemble de ressources accessoires, dont la répartition se fait entre des propriétaires, détenteurs de droits et de devoirs qu'ils doivent assumer les uns face aux autres. Dans

cette perspective, la gestion de l'environnement et de l'eau repose sur un référentiel juridique (Lepage *et al.*, 2002). Face à un contexte fortement ancré dans un cadre législatif où la défense du droit privé l'emporte, la résolution des problèmes environnementaux est alors commandée par une attitude réactive (Lepage *et al.*, 2004).

Soulignons qu'à cette même période, l'hygiène publique, plus que la protection de l'environnement, est l'affaire des municipalités. L'épuration et l'assainissement des eaux ont été le premier champ à être réglementé en milieu municipal (Guay, 1994). Plus spécifiquement, la *Loi sur les cités et villes* et le *Code municipal du Québec* rendent responsables les municipalités de la pollution qu'occasionne l'utilisation domestique de l'eau. Elles peuvent réglementer à cet effet, installer des équipements et prélever des taxes pour financer les ouvrages nécessaires (Marceau, 1986).

2.1.2 L'administration publique et la science au service de la protection de l'environnement

2.1.2.1 Le référentiel réglementaire-bureaucratique ou l'institutionnalisation de la protection de l'environnement

Ce n'est qu'au tournant des années 1970, et initialement autour de la question du fleuve Saint-Laurent, que s'amorce l'institutionnalisation de la protection de l'environnement⁵ au Québec (Guay, 1994). En effet, la montée des préoccupations environnementales partout en Occident et au sein de la société québécoise a vite fait de transformer l'« environnement-ressource » en « environnement-problème » (Berestovoy, 2007), contribuant ainsi à la formalisation de la protection de l'environnement. Les préoccupations environnementales se rapprochent non

⁵ L. Guay (1994) définit l'institutionnalisation de la protection de l'environnement comme « le processus par lequel des pratiques sociales prennent corps dans des organismes, des règles et des normes, légitimement acceptées par un nombre suffisant d'acteurs pour en assurer la reproduction » (Guay, 1994 : 91).

seulement des pouvoirs publics, mais elles témoignent avec l'émergence de cette conscience écologique, l'état problématique de nos rapports avec la nature (Guay, 1994).

Face à une prise en charge par l'État des problématiques environnementales, qui se traduit par l'élaboration de lois et de règlements concernant le maintien de la qualité de l'environnement et de la ressource hydrique, le référentiel juridique cède graduellement la place au référentiel réglementaire-bureaucratique (Lepage *et al.*, 2004). Au début des années 1970, le gouvernement crée les Services de protection de l'environnement et en 1972, adopte la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE). C'est le début de l'ère communément appelé « command and control » (Guay, 1994). Dorénavant, la protection de l'environnement est l'affaire de l'État qui se fait le porteur de l'intérêt commun grâce à une batterie d'instruments de contrôle et d'intervention (Simard et Lepage, 2004). La construction d'une administration publique de l'environnement instaure une gestion des problèmes environnementaux traités de manière centralisée, qui privilégie une vision descendante (top/down) et sectorielle (Simard et Lepage, 2004).

Dans le domaine de l'eau, la pollution de la ressource apparaît comme une problématique de premier plan. Si cette responsabilité incombe aux municipalités, le Québec traîne de la patte avec seulement 20% de sa population rattachée à des stations de traitement des eaux d'égout comparativement à une moyenne de plus de 60% pour les autres provinces canadiennes (Guay, 1994). Pour R. Marceau (1986), ce sous-équipement témoigne du désintérêt des élus pour cette question, car « le gouvernement local est une institution plus apte à traiter des problèmes locaux, sans débordement, qu'à traiter des problèmes régionaux, comme la pollution des eaux » (Marceau, 1986 : 134). Pour corriger cette situation, Québec met sur pied le Plan d'assainissement des eaux du Québec (PAEQ) en 1978. Ce programme subventionne jusqu'à concurrence de 90% les frais encourus par la construction d'ouvrages liés aux

traitement des eaux usées (Marceau, 1986). C'est alors qu'à la fin des années 1980, les dépenses pour l'assainissement de l'eau augmentent de 50% et entre 1985 et 1995, le budget du PAEQ est presque quatre fois plus élevé que celui dédié au fonctionnement du ministère de l'Environnement (Simard et Lepage, 2004). Au final, ce programme se concentre uniquement sur les eaux domestiques et commerciales et mobilise les ressources à l'assainissement plutôt qu'à la prévention, privilégiant une vision technocentrique⁶ (Guay, 1994; Simard et Lepage, 2004).

2.1.2.2 Le référentiel écosystémique ou la « scientification » de l'action publique

Face à l'émancipation du référentiel bureaucratique-réglementaire, on assiste à une forte sectorisation de l'action publique qui occulte le caractère de causalité systémique des problèmes à traiter (Muller, 1995). Face au besoin de recréer une cohérence en perdition, la science apporte un nouvel éclairage sur les problèmes environnementaux.

Dans la foulée de l'institutionnalisation de la protection de l'environnement, le gouvernement québécois amende la *Loi sur la qualité de l'environnement* en 1978 et y introduit le concept de l'évaluation des impacts sur l'environnement de certains projets :

Nul ne peut ériger ou modifier une construction, entreprendre l'exploitation d'une industrie quelconque, l'exercice d'une activité (...) s'il est susceptible d'en résulter (...) une modification de la qualité de l'environnement, à moins d'obtenir préalablement du ministre un certificat d'autorisation (article 22).

Les certificats d'autorisation offrent dorénavant un outil de contrôle supplémentaire aux autorités gouvernementales pour les projets qui reposent sous leur juridiction. Les modifications apportées à cette loi donnent des pouvoirs d'ordonnance et d'intervention directs au gouvernement (Simard et Lepage, 2004). C'est aussi à cette

⁶ Par vision technocentrique, L. Guay (1994) entend une préférence aux moyens techniques, économiques et institutionnels afin de répondre aux impératifs d'ordre environnemental.

occasion que la science s'affiche plus que jamais comme un outil d'aide à la décision politique. Un an plus tard, soit en 1979, le ministère de l'Environnement est mis sur pied, couronnant une gestion de l'environnement centralisée et rationnelle, en écho à l'usage plus systématique de la science (Lepage *et al.*, 2004).

L'apport des connaissances scientifiques à la gestion de l'environnement engendre l'émergence d'une approche écosystémique (Burton, 2001), qui permettrait de répondre aux écueils de l'approche réglementaire quant à ses aspects réactif et sectoriel (Lepage *et al.*, 2004). En se basant sur les connaissances scientifiques, le référentiel écosystémique mise sur une meilleure compréhension des processus écologiques, s'alignant ainsi vers une gestion durable de l'environnement (Burton, 2001; Lepage *et al.*, 2002). L'adoption d'une approche écosystémique devrait rencontrer cinq objectifs afin d'assurer la protection de l'intégrité des écosystème :

- 1) la variabilité des populations des espèces indigènes;
- 2) le maintien de la représentativité des écosystèmes;
- 3) la préservation des processus et des cycles écologiques essentiels;
- 4) le maintien à long terme du potentiel d'évolution des espèces et des écosystèmes;
- 5) la rencontre des besoins humains en tenant compte des objectifs précédents (Lepage *et al.*, 2002 : 8).

L'application du référentiel écosystémique dans la gestion des ressources naturelles implique une redéfinition des territoires d'intervention qui doit s'appuyer sur les limites biophysiques des écosystèmes et non seulement sur les territoires politico-administratifs préétablis, résultats d'une vision arbitraire et rationnelle de la division territoriale. En effet, les anciens territoires de l'action publique semblent de plus en plus désuets afin de répondre adéquatement à la complexité des problématiques environnementales (Beck, 2001). Le cas du bassin versant est un exemple qui illustre cette situation dans la gestion de l'eau et souligne par le fait même la rencontre de deux logiques territoriales distinctes. D'autre part, si l'approche écosystémique

favorise la désectorisation de la gestion de l'environnement, celle-ci requiert par la force des choses une collaboration multidisciplinaire (Berestovoy, 2007).

2.1.2.3 Limites

Si les premières interventions en matière d'environnement sont centralisées, normatives et reposent sur l'expertise scientifique et la valorisation des solutions technologiques, l'implication des acteurs locaux dans la résolution des problématiques environnementales s'affirme de plus en plus auprès des autorités publiques comme une nécessité (Simard et Lepage, 2004). Néanmoins, le règne conjoint des approches réglementaire-bureaucratique et écosystémique ne présentent pas les conditions ou ne posent pas de réflexions sur les problématiques et les enjeux liées à l'action collective (Lepage *et al.*, 2002).

Les années 1970 à 1990 ont été fortement marquées par une gestion des dossiers environnementaux selon un modèle bureaucratique, où les règlements, les normes, les instruments de contrôle et de surveillance prévalaient. On observe néanmoins une volonté de développer une approche consultative et régionalisée suite à la refonte de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (Simard et Lepage, 2004). C'est à cette occasion, soit en 1978, que sera mis sur pied le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE). En créant un lieu d'échange, cette initiative cherche à privilégier une plus grande place au citoyen dans les processus décisionnels et donne une tribune aux collectivités locales qui émettent de plus en plus de réserve face à certains projets. Or, le BAPE a été institué à travers un référentiel qui répond initialement à une gestion de l'environnement dont la tutelle appartient aux autorités publiques (Berestovoy, 2007). Bien que le BAPE ait gagné une crédibilité au cours de ses nombreuses commissions et audiences, celui-ci constitue un instrument de consultation, limitant ainsi la portée de ses activités (Guay, 1994). Par ailleurs, si la pratique du débat public s'est confirmée à l'échelle des projets, celle-ci s'est sans doute faite au détriment d'une perspective territoriale et intégrée, renvoyant ainsi à

des enjeux de cohérence de l'action publique et aux défis de la mise en œuvre des principes du développement durable (Gauthier et Simard, 2007).

À son tour, si le référentiel écosystémique fait la promotion de l'arrimage de la connaissance scientifique à la gestion de l'environnement, soulevant du même coup la grande complexité des problèmes environnementaux, la composante sociale s'affirme progressivement comme un aspect intrinsèque de l'écosystème biophysique. Dès lors, l'intégration d'une foule d'acteurs qui possèdent chacun leurs propres intérêts et conception de l'environnement apparaît incontournable dans la résolution des problématique environnementales. Or, le référentiel écosystémique n'offre pas de réponse satisfaisante pour impulser une action collective organisée qui garantirait la réussite d'un tel type de gestion (Lepage *et al.*, 2002).

De plus, la crise des finances publiques au milieu des années 1980 est un événement marquant qui oblige le gouvernement du Québec à revoir sa position dans la gestion de l'environnement. Les réalités financières de l'État, arrimées à la reconnaissance du caractère complexe de la protection de l'environnement, offrent une conjoncture propice à l'émergence d'une approche organisationnelle qui revendique dorénavant la responsabilisation de l'ensemble des acteurs, tant nationaux, régionaux que locaux. Notons au passage que la propagation du concept de développement durable au tournant des années 1990 contribue à la valorisation d'une plus grande implication des communautés locales dans la résolution des problématiques environnementales qui doit tenir compte de l'intégrité des écosystèmes, de l'équité sociale et des impératifs économiques (Simard et Lepage, 2004).

2.1.3 L'action collective au service de la protection de l'environnement

2.1.3.1 Le référentiel de la concertation

Le « déficit de l'État » qui remet en question la suprématie du référentiel bureaucratique-réglementaire encourage la décentralisation des dossiers environnementaux et l'introduction de divers acteurs qui avaient été exclus auparavant de l'arène des politiques publiques en environnement. Ce contexte ouvre, dans un premier temps, la voie à la gestion concertée de l'environnement (Simard et Lepage, 2004). En s'appuyant sur la présomption que les acteurs locaux témoignent d'une volonté de s'impliquer activement dans la protection de leur milieu de vie, les États occidentaux privilégient un modèle d'action publique où la communauté locale prendra en charge « son développement en exerçant des arbitrages entre le développement économique et la protection de l'environnement » (Simard et Lepage, 2004 : 368). Il s'agit donc de mettre en place des lieux d'échange, communément appelés des tables de concertation, où sont réunis les différents acteurs, tel que les citoyens, les représentants des mouvements associatifs, les industriels, les élus locaux et des fonctionnaires de l'État. Ces tables ont pour mission de définir les priorités, les objectifs et les moyens de résolution des problèmes environnementaux sous la supervision des autorités publiques (Simard et Lepage, 2004). On assiste donc à l'intégration de la norme participative dans les politiques environnementales et à la prolifération des lieux de concertation. Au Québec, cette approche qui mise sur la rencontre des savoirs locaux et de l'expertise scientifique donne naissance, entre autres, aux Conseils régionaux de l'environnement (CRE)⁷ et au comités de zone d'intervention prioritaire (ZIP) dans le cadre du *Plan d'action Saint-Laurent* (PASL), connu aujourd'hui sous l'appellation de *Saint-Laurent Vision 2000*.

⁷ Il est à noter que les modifications apportées à la LQE en 1978 prévoyaient la création des CRE. Cependant, la mise en œuvre de ce volet ne se fera qu'à la fin des années 1990 (Simard et Lepage, 2004).

2.1.3.2 Le référentiel de la gestion intégrée

Si le Québec adhère à la gestion concertée dès le milieu des années 1990, la notion de gestion intégrée connaît successivement une attention particulière de la part des autorités gouvernementales et des experts scientifiques. Suite à une revue de littérature sur ce thème, R. Margerum (1999) a compilé quatre grands principes qui s'y rattachent :

- 1) Une vision holistique du processus au détriment d'une approche qui mise sur un angle disciplinaire;
- 2) Une reconnaissance des interconnections physiques, écologiques, sociales et économiques;
- 3) L'établissement d'ententes sur la base d'objectifs clairs de gestion;
- 4) L'intégration d'une approche stratégique et adaptative au processus de décision pour favoriser la participation et l'action des participants (Margerum, 1999 et 2001).

Ces principes rappellent l'approche écosystémique en ce qui concerne la vision holistique et la considération des interrelations entre les différentes composantes d'un même ensemble. Si la gestion intégrée prévoit « une gestion coordonnée de l'ensemble des ressources naturelles à l'intérieur d'un territoire » (Burton, 2001 :13), il s'agit là de son aspect substantiel (Berestovoy, 2007). Celui-ci est complété par un aspect procédural qui rejoint la gestion concertée et se traduit par « l'intégration des phases de planification, d'évaluation et de mise en œuvre dans un processus de concertation entre les divers acteurs ayant des intérêts divergents, voire contradictoires » (Lepage *et al.*, 2002 :11). Ainsi, le caractère participatif apparaît indissociable des approches intégrées, deux thèmes qui s'avèrent dorénavant relativement commun dans la gestion environnementale (Margerum, 2001) et comme des éléments fondamentaux du développement durable (Margerum, 1999).

Face à la complexité des enjeux environnementaux, la gestion intégrée s'appuie sur la négociation et la collaboration des différents acteurs d'un même système naturel afin de trouver des solutions qui tenteront de concilier les intérêts, les attentes et les

besoins de chacun, lesquels sont tributaires de leurs expériences personnelles et professionnelles. La mise en œuvre de la gestion intégrée est donc une forme d'action collective (Lepage *et al.*, 2002). Il s'agit en effet d'un référentiel qui offre un réceptacle propice pour mettre en pratique les modalités et les principes qui sous-tendent l'action publique d'aujourd'hui, tel que la territorialisation, la participation et le partenariat entre les acteurs et les organisations.

Néanmoins, le transfert des approches intégrées dans la pratique présente plusieurs défis, tel que la collaboration des acteurs et des organisations. En effet, la mise en œuvre de la gestion intégrée nécessite des changements dans le comportement des acteurs qui possèdent un intérêt dans la ressource. Pour cette raison, le développement d'une gestion globale qui tient compte de l'interdépendance des projets, des effets de l'amont sur l'aval dans le cas de la gestion intégrée par bassin versant, doit faire appel à une gestion adaptative et s'attarder aux différents choix de développement qui s'offrent aux décideurs politiques (Burton, 2001; Lepage *et al.*, 2004).

2.1.3.2.1 La gestion intégrée et le défi de la collaboration des acteurs et des organisations

L'adoption d'approches intégrées dans la gestion des ressources mise dorénavant sur la collaboration implicite des acteurs (Simard et Lepage, 2004). Bien que la capacité des acteurs à collaborer est reconnue comme une condition *sine qua non* de la réussite de la gestion intégrée (Margerum, 2001), l'adoption d'une telle approche semble souvent administrée sans que les autorités publiques veillent à ce que l'ensemble des éléments soit réunis pour faciliter cette collaboration. Des recherches démontrent que l'implantation de ce type de gestion demeure problématique et que l'engagement des participants constitue un des principaux obstacles (Margerum, 1999; Hooper, 1995). Lors d'une étude réalisée par A. Luyet *et al.* (2005), cette difficulté est également rapportée par les coordonnateurs des organismes de bassin versant québécois. Au-

delà de l'élaboration d'objectifs communs qui découle d'un processus de concertation, ceux-ci doivent être combinés à un engagement des participants (ressources humaines, financières, techniques, etc.) afin de traduire cette volonté par des actions concrètes. L'implantation réussie d'une approche basée sur la gestion intégrée semble donc tributaire, en partie, du degré de collaboration et d'engagement de l'ensemble des acteurs collectifs et individuels, de l'élaboration à la mise en œuvre des actions sur le terrain (Imperial, 2005; Buanes *et al.*, 2005; Margerum, 2001).

Si la représentativité de tous les intérêts et par conséquent, la participation de l'ensemble des acteurs est vue comme une clé de la réussite des projets de gestion intégrée, il appert que les acteurs organisationnels sont particulièrement importants parce qu'ils sont plus probables d'avoir les ressources et la capacité de supporter leur mise en œuvre. Cependant, les organisations⁸ fonctionnent aussi par l'entremise de structures complexes et hiérarchiques qui peut rendre difficile la participation dans un processus de construction du consensus. Le manque d'engagement de l'État et de certaines organisations névralgiques, telles que les municipalités, est cité comme une limite de la progression des comités coordonnateurs qui oeuvrent dans l'implantation des projets de gestion intégrée (Margerum, 2001).

Si le terme « partenariat » est souvent employé pour décrire la participation des organisations dans les projets de gestion intégrée, il apparaît néanmoins que la réponse peut emprunter une multitude de formes. À cet effet, R. Margerum (2001) propose une classification qui fait état de cette variabilité : non-participant, observateur, partenaire et commanditaire. L'auteur décrit chacune de ces catégories de la manière suivante :

- 1) *Non-participant* : organisation qui refuse de participer ou qui n'est pas impliquée de manière active à la mise en œuvre d'un projet de gestion intégrée.

⁸ Le terme générique « organisation » fait référence tant au secteur privé, public, qu'associatif.

- 2) *Observateur* : organisation qui participe au projet de gestion intégrée, mais uniquement à titre d'observateur des activités du groupe plutôt que de s'engager activement dans le processus.
- 3) *Partenaire* : organisation qui est activement impliquée dans la planification et la mise en œuvre d'un projet de gestion intégrée. Elle investit des ressources financières, humaines et techniques et est engagée dans les activités concernant leur territoire.
- 4) *Commanditaire* : organisation qui favorise l'intégration des efforts par l'étendue de son autorité ou de son engagement financier (Margerum, 2001).

De manière générale, la littérature reconnaît plusieurs éléments qui déterminent l'effort investi des acteurs dans la gestion intégrée des ressources. À partir d'études réalisées en Australie et aux États-Unis, R. Margerum (2001) retient six facteurs qui peuvent influencer l'intensité de l'implication des organisations. À son tour, T. Webler *et al.* (2003) propose une liste de facteurs qui influencent la collaboration des acteurs dans un processus participatif de gestion intégrée dans le contexte états-unien, et plus spécifiquement en vue d'analyser la réponse des gouvernements locaux et leurs représentants⁹. Le tableau ci-dessous présente un résumé de ces facteurs selon les deux auteurs.

Tableau 2.1 Facteurs déterminant l'implication des organisations et des acteurs dans la gestion intégrée de l'environnement

ORGANISATIONS - Margerum (2001)	ACTEURS - Webler <i>et al.</i> (2003)
<p>Législations et mandats : Les organisations gouvernementales possèdent certains mandats et responsabilités qu'elles ne peuvent déléguer, limitant ainsi leur implication. Or, ces contraintes peuvent être amplifiées et les organisations se servent de ces limitations à la délégation de compétences comme prétexte pour ne pas tenir de discussions et d'interprétations sur la mise en œuvre de la gestion intégrée.</p>	<p>Régime institutionnel et relations intergouvernementales : La participation des élus et des administrateurs locaux peut être restreinte ou encouragée selon le régime qui gouverne l'autonomie locale. Si la participation est perçue comme un moyen de légitimer les buts de l'État, ceci peut décourager l'implication des individus.</p>

⁹ Les auteurs utilisent dans l'article cité l'expression *local government officials* (LGO) qui fait référence aux élus, directeurs, gestionnaires et employés de l'administration municipale.

ORGANISATIONS - Margerum (2001)	ACTEURS - Webler <i>et al.</i> (2003)
Ressources : Le manque de ressources financières, humaines, de temps, etc. conditionne l'implication d'une organisation dans la mise en œuvre de la gestion intégrée. Face à des ressources limitées, le coût de collaboration peut être jugé trop élevé.	Confiance, crédibilité et sincérité des institutions gouvernementales : Les acteurs peuvent être influencés dans leur décision de participer selon la volonté réelle qu'affiche le gouvernement de s'investir et de favoriser la collaboration entre les acteurs.
Perception organisationnelle : La perception d'un problème et sa pertinence pour l'organisation influence sa participation. Une organisation peut refuser de s'engager si sa collaboration avec d'autres organisations pourrait réduire son propre pouvoir d'influence.	Préoccupations locales, incitatifs et contraintes : Les acteurs sont sujets à une variété de réalités locales et de pressions qui peuvent créer des incitatifs ou des contraintes quant à leur participation.
Formation et accompagnement: Les représentants d'une organisation ne savent pas toujours comment répondre à ce type d'approche et par conséquent, n'effectuent pas de relation avec leur processus décisionnel. En plus de limiter l'implication de l'organisation, cela affecte la compréhension globale des enjeux par les membres de l'organisation.	Habiletés des participants, connaissances et ressources : La possession de connaissances élevées sur une problématique donnée, de ressources, d'habiletés à discourir et à négocier influence positivement la décision de l'acteur à participer.
Implication personnelle : L'implication d'une organisation repose parfois sur l'engagement d'une seule personne qui manifeste un intérêt pour le projet. L'implication de cette personne peut être plus ou moins soutenue, la communication peut s'avérer déficiente avec son organisation ou celle-ci n'affiche parfois aucune intention réelle de participer.	Valeurs personnelles et intérêts : Les valeurs personnelles et les intérêts de l'acteur influencent sa participation.
Pouvoir organisationnel : La collaboration oblige un changement dans les relations de pouvoir parmi les participants dans le processus de mise en œuvre. Certaines organisations peuvent être réticentes à partager le pouvoir, constituant un obstacle majeur à la collaboration.	Caractéristiques normatives du processus participatif : Les acteurs seront plus enclins à participer si le processus rencontre leurs attentes normatives, tel que la représentativité équilibrées des divers usagers, la transparence et le caractère itératif du processus, la qualité de l'information disponible, la possibilité d'acquérir des connaissances, la clarté des objectifs, etc.
	Relations interpersonnelles : Les qualités tel que le respect, la confiance, l'ouverture, l'honnêteté, la compréhension, l'écoute qui caractérisent les relations entre les acteurs ont une incidence sur la participation.

2.1.3.2.2 La gestion intégrée de l'eau par bassin versant (GIEBV) : une approche qui gagne du terrain à l'échelle internationale

Si la gestion intégrée présente certains écueils, cette approche est de plus en plus privilégiée dans le monde entier afin d'assurer une gestion durable des ressources naturelles. Le cas de l'eau est un exemple très parlant à cet égard.

Depuis les derniers siècles, les enjeux liés à l'eau en termes d'approvisionnement, donc de qualité et de quantité, d'inondations, de la faune et de la flore aquatiques ont jusqu'à tout récemment été gérés via une approche sectorielle et verticale avec un État centralisateur et des ministères répondant à leur mandat légal (Bibeault, 2003; Sabatier *et al.*, 2005). Face à la complexité des problématiques environnementales et à la reconnaissance des approches participatives dans la gestion des affaires publiques, la GIEBV s'est imposée comme une nouvelle voie à suivre. Soulignons qu'avec le cas de la ressource eau, si l'idée de son unicité paraît évidente aujourd'hui, celle-ci est une innovation relativement récente (Lascoumes et Le Bourhis, 1998).

À l'occasion de la Conférence internationale sur l'eau et l'environnement à Dublin en 1992, et la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement tenue à Rio la même année, la notion de gestion intégrée par bassin y a été largement discutée et les pays présents se sont prononcés en faveur d'une gestion participative et écosystémique de l'eau. Trois fondements sont à la base du concept de gestion intégrée par bassin versant :

- 1) *La notion de l'écosystème fluvial* : le bassin versant constitue l'unité géographique de base pour la gestion de la ressource hydrique dont l'ensemble des composantes sont liées par des interrelations complexes. Toutes actions entraînent des perturbations plus ou moins grandes dans ce système. L'eau y est présente en qualité et quantité limitée et sa répartition entre les différents usages comporte un réel défi de gestion et ce, en vue de préserver l'intégrité de l'écosystème naturel.
- 2) *L'homme fait partie et dépend de ce système* : l'humain ne gère pas le bassin, mais il peut néanmoins gérer ses propres activités en regard des ressources et

des contraintes propres à chaque bassin, en évitant les conflits entre les humains et la nature.

- 3) *La participation des usagers* : l'utilisation durable de la ressource hydrique implique la participation des usagers (Burton, 2001).

Bref, la plupart des pays industrialisés et plusieurs pays en voie de développement ont emboîté le pas dans cette direction (Québec, 2004), dont les États-Unis, l'Australie, la France, l'Espagne, le Burkina Faso, pour ne nommer que ceux-ci. Néanmoins, la GIEBV est un concept large et son application diffère d'un pays à un autre en vue de l'adapter à la nature et à l'intensité des problèmes liées à l'eau, la disponibilité des ressources humaines et financières, les réalités du paysage institutionnel, culturel et politique, ainsi que les spécificités naturelles de ces entités géographiques. Ainsi, cette approche se développe et évolue à travers divers modèles (Académie de l'eau, 2004).

Regard sur la situation française

À titre d'exemple étranger, mentionnons le cas français où le territoire national a été divisé en six bassins versants. La mise en œuvre de la gestion intégrée de l'eau a été confiée à une Agence de l'eau pour chaque bassin. Ces Agences ont été instituées en vertu d'une loi adoptée en 1964. Il s'agit d'établissements publics administratifs financièrement autonomes qui répondent des ministères chargés de l'environnement et des finances. Les ressources dont disposent les Agences s'appuient sur l'application du principe « utilisateur-pollueur-payeur », leur permettant d'établir et de percevoir des redevances. Elles sont appelées à distribuer des subventions ou des avances aux collectivités locales, aux industriels et aux agriculteurs pour l'exécution de travaux d'intérêt commun. Les Agences sont également chargées, par l'entremise des Comités de bassin, d'élaborer et d'adopter, sous la présidence d'un élu local, un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). Ce document fixe les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée des eaux pour chaque bassin, ainsi que les objectifs de qualité et de quantité des eaux à atteindre. Le SDAGE

délimite le périmètre des sous-bassins où une Commission locale de l'eau (CLE) peut être mise en place afin d'élaborer le schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE), document de planification qui s'inscrit dans le prolongement du SDAGE, pour orienter de manière cohérente le développement local (Gangbazo, 2006; Académie de l'eau, 2004; Tremblay, 2002). Si le SAGE n'est pas opposable aux citoyens, en l'occurrence, les documents de planification municipale doivent s'y conformer (Banville, 2006).

Le cas français se caractérise donc par la mise en place d'une législation et de structures techniques et administratives, ainsi que l'implication du politique. Il semble que le succès de la gestion de l'eau à la française dépend autant de l'institution des Agences de l'eau et du système de redevances que de celui de la tarification de l'eau qui se trouve au coeur du dispositif (Académie de l'eau, 2004). La création des Agences de l'eau met en évidence la volonté étatique de décentraliser la gestion de l'eau, encourageant ainsi une réelle prise en charge par le milieu et une implication du politique à l'échelle locale.

À la lumière de ces informations sur le cas français, il sera plus aisé d'apprécier de quelle manière se distingue le modèle québécois.

2.2 La Politique nationale de l'eau : le modèle québécois

La *Politique nationale de l'eau* (PNE) est en quelque sorte le résultat de cette succession de référentiels qui a façonné la gestion de l'environnement au Québec. Avec cette politique, l'action collective est clairement identifiée comme un des piliers pouvant contribuer à la résolution des problématiques relatives à la gestion de l'eau à l'échelle du bassin versant. Les lignes suivantes exposent les caractéristiques de la PNE, plus spécifiquement en ce qui a trait à la GIEBV et de quelle manière le secteur municipal est appelé à y prendre part dans le cadre de cette nouvelle approche en regard de ses compétences actuelles.

2.2.1 Contexte d'élaboration et d'adoption de la PNE

Au Québec, la problématique de l'eau a connu récemment un regain d'attention et de mobilisation au sein de la société. Suite au Symposium sur la gestion de l'eau (1997), une vaste commission sur l'eau orchestrée par le BAPE en 1999 aura été un point culminant dans la prise de conscience collective sur la nécessité d'agir dans le domaine de la gestion de l'eau. On notera au passage l'incident de Walkerton en Ontario (2000), qui a frappé l'imaginaire des Québécois. Cette catastrophe a soulevé un large débat sur la privatisation des services de distribution d'eau et sur l'importance de placer l'information et la participation du public au centre d'une réforme relative à la gestion de l'eau (Brun et Lasserre, 2004). Au-delà des préoccupations liées à la qualité de l'eau, soit en termes de santé publique, les conflits d'usage se font de plus en plus fréquents. Pensons entre autres aux opportunités implicites de commercialisation de l'eau offerte par l'Accord de libre échange d'Amérique du Nord (ALENA), qui a somme toute contribué à poser une réflexion sur l'avenir de cette ressource collective, tout comme les projets d'embouteillage d'eau dans certaines municipalités du Québec¹⁰. D'autre part, l'eau est sans doute l'un des domaines les plus fragmentés dans la gestion des affaires publiques mettant de l'avant le besoin de recréer une cohérence, de tendre vers une vue d'ensemble pour mieux saisir les interrelations liées à la gestion de cette ressource. À la suite de ces incidents, le constat visant à assurer un meilleur encadrement de la gestion de l'eau devient un impératif et le gouvernement du Québec adoptait en 2002, la première PNE. Celle-ci reconnaît les trois enjeux qui font consensus au sein de la population : 1) reconnaître l'eau comme patrimoine collectif ; 2) assurer la protection de la santé publique et des écosystèmes aquatiques et ; 3) gérer l'eau de façon intégrée dans une perspective de développement durable (Québec, 2002). Un des axes d'intervention majeurs de cette politique vise la mise en place de la GIEBV.

¹⁰ Le cas de la municipalité de Franklin illustre bien cette situation. À la fin de l'année 1996, la compagnie Aquaterra a obtenu une autorisation de captage à des fins commerciales dans cette municipalité, ce qui a provoqué une mobilisation des citoyens qui craignaient pour la pérennité de l'eau souterraine (BAPE, 1999, chap. 3).

2.2.2 Vers la gestion intégrée par bassin versant au Québec

Cette politique s'inscrit parmi deux grandes tendances en matière d'environnement à l'échelle internationale : 1) la volonté étatique de traduire à l'échelle régionale et locale les engagements internationaux et, 2) l'émergence de procédures de planification à un niveau intermédiaire entre l'État central et les collectivités locales (Lepage *et al.*, 2002). À l'instar de plusieurs pays, le gouvernement québécois honore ses engagements internationaux en optant pour une approche épousant les principes de la GIEBV, suite à son adhésion à la Charte du Réseau international des organismes de bassin (RIOB) en 1996. De plus, la réforme de la gouvernance de l'eau annoncée par ce même gouvernement, trouve son prolongement dans la création des organismes de bassin versant (OBV) qui constitue un niveau de planification intermédiaire entre l'État central et les collectivités locales (Tremblay, 2002). Pour le gouvernement, la redéfinition de cette gouvernance repose sur trois pôles :

- 1) le leadership local et régional des acteurs de l'eau regroupés au sein des organismes de bassin;
- 2) la responsabilisation des acteurs locaux quant à leur propre gestion de la ressource et aux impacts de leurs décisions sur l'ensemble des autres usagers et des acteurs;
- 3) la coordination et une plus grande imputabilité dans l'action de l'ensemble des acteurs de l'eau (Québec, 2002).

Il est à noter que le Québec n'est pas à sa première expérimentation de gestion par bassin versant. Déjà en 1970, le gouvernement mettait sur pied le plan d'aménagement du bassin de la rivière Yamaska, projet qui tomba dans l'oubli étant donné les nombreux projets et innovations institutionnelles qui voyaient le jour au cours des années 60 et 70 (Bibeault, 2003). Bien que cette expérience reposait sur un État centralisateur où les ministères jouaient un rôle de premier plan, la préférence actuelle de gérer à l'échelle du bassin versant s'inscrit davantage dans une continuité des pratiques passées qu'elle n'est une innovation récente. Aujourd'hui ce qui fait sa particularité, c'est l'implication d'une multitude d'acteurs aux intérêts particuliers arrimée à une approche écosystémique basée sur le territoire naturel du bassin

versant. C'est l'entrée de la gestion par bassin versant dans l'« ère collaborative » (Sabatier *et al.*, 2005) où l'agir collectif devient le nouveau leitmotiv. C'est le passage d'une approche basée sur les solutions techniques et scientifiques à un modèle qui vise à intégrer les enjeux sociaux, environnementaux et économiques.

2.2.2.1 Les organismes de bassin versant (OBV) : coordonnateurs d'une approche multi-acteurs

À son adoption, la PNE reconnaissait 33 rivières jugées prioritaires, faisant du bassin versant le lieu de redéfinition des diverses problématiques qui entoure la préservation et la mise en valeur de la ressource et ce, afin d'assurer une meilleure intégration des spécificités régionales. Cette nouvelle approche privilégie une formule multi-acteurs coordonnée par une entité neutre qui doit permettre la réunion des intérêts des différents usagers de la ressource à l'échelle du bassin versant. C'est dans ce contexte que la reconnaissance officielle des OBV constitue un pilier essentiel de cette stratégie gouvernementale.

Mandat et mission

Cette reconnaissance passe par deux principaux aspects. Le premier étant la définition de la mission et du mandat des OBV par le gouvernement. Dans un premier temps, le gouvernement reconnaît que ces organismes « ne doivent pas se substituer aux acteurs en place, mais plutôt utiliser au mieux les ressources existantes, les structures et les programmes, et les orienter en fonction de besoins clairement définis et endossés par les divers acteurs de l'eau » (Québec, 2004 : 8). Ainsi, ces organismes agiront d'abord et avant tout comme des tables de concertation. Le respect des prérogatives de gestion déjà existantes aux différents paliers politiques n'est donc pas remis en cause (Brun et Lasserre, 2004). Leur mission est d'assurer la mobilisation locale et régionale de tous les acteurs de l'eau, la coordination de l'ensemble des actions qui peuvent avoir un impact sur l'eau, ainsi que la participation de la population. De manière plus spécifique, leur mandat consiste à l'élaboration d'un

Plan directeur de l'eau (PDE), document de planification de la ressource, qui devrait permettre dans un second temps sa mise en œuvre par la signature de contrats de bassin par les acteurs de l'eau. De manière plus spécifique, le PDE doit contenir les éléments d'information suivants :

- un portrait du bassin versant comprenant un diagnostic des problématiques environnementales (hydrique, floristique et faunique);
- Une liste des milieux humides et aquatiques ayant une valeur écologique pour la ressource eau;
- La définition et la hiérarchisation des enjeux, des orientations, des axes d'intervention et des résultats à atteindre sur la base des orientations de la présente Politique, grâce à la concertation des acteurs de l'eau du bassin versant et aux consultations de la population;
- Un plan d'action spécifiant les résultats à atteindre, les modalités de réalisation et la séquence de mise en œuvre (Québec, 2002 : 21).

À son tour, le contrat de bassin est vue comme une « convention à l'intérieur de laquelle seront consignées les actions des différents acteurs de l'eau, qui désirent s'impliquer, selon leur propre volonté, droits ou responsabilité, dans la protection, la restauration ou la mise en valeur du bassin » (Québec, 2002 : 21). Si le contrat de bassin désigne l'engagement et les intentions des acteurs, celui-ci demeure peu contraignant.

Par ailleurs, pour mener à bien cette entreprise, le gouvernement octroie depuis 2002, un financement annuel de 65 000\$ à chacun de ces organismes. Ce financement de base devrait être complété par les acteurs locaux et régionaux (Québec, 2004). Pour la Fédération québécoise des municipalités (FQM), il ne s'agit ni plus ni moins que d'une référence implicite aux municipalités et aux municipalités régionales de comté (MRC) qui sont appelées à contribuer financièrement au maintien des OBV et à la bonne marche de leurs activités (FQM, 2003). Ces organismes ne disposent d'aucune mesure pouvant assurer leur autonomie financière, tel qu'un système de redevances basé sur le principe de pollueur-payeur qui prévaut dans le cas français.

Ces organismes sont constitués en vertu de la partie III de la *Loi sur les compagnies* comme organisme à but non lucratif (ONBL) et par conséquent, ne sont pas reconnus comme de nouvelles structures administratives décentralisées. Bref, les OBV interviennent dans un domaine qui demeure la compétence exclusive des autorités publiques à l'échelle locale, régionale, provinciale et fédérale, avec comme seul pouvoir, celui d'émettre des recommandations aux instances décisionnelles. Néanmoins, les enjeux qui seront abordés par les OBV, tel que d'assurer l'approvisionnement de l'eau potable, de voir à la conservation et la restauration des écosystèmes aquatiques et riverains, de mettre en valeur le potentiel récréotouristique des plans d'eau, d'assurer la sécurité civile, etc., touchent directement et indirectement les instances publiques nationales et locales.

Si la rencontre des différents acteurs autour du même table de concertation vise une gestion horizontale, intégrée et concertée, telle que préconisée par l'État, les actions qui en résulteront doivent s'effectuer dans le respect des lois, des règlements et des orientations du gouvernement central qui eux, découlent d'un modèle de décision vertical et bureaucratique (Tremblay, 2002). Cette situation démontre ainsi la coexistence de plusieurs référentiels de gestion qui peuvent entraîner certains défis pour l'action publique dans le domaine environnemental.

Représentativité des acteurs et usagers

Le Cadre de référence élaboré par le gouvernement à l'attention des OBV (Québec, 2004), énonce certains principes de représentativité qui doivent orienter la composition du conseil d'administration de ces organismes, en charge de déterminer les préoccupations locales reliées à l'eau et les solutions envisageables pour permettre une meilleure cohabitation des usages. Ainsi, la définition des problèmes et des solutions n'est plus le domaine exclusif de l'État.

La constitution du conseil d'administration doit représenter à part égale les membres du secteur communautaire (associations dont les activités des membres sont pratiquées à des fins non commerciales ou non lucratives), du secteur municipal (élus municipaux, maires ou conseillers¹¹) et du secteur économique (membres ou clientèle qui pratiquent des activités à but lucratif qui ont un impact sur la ressource). Aussi, les membres du secteur gouvernemental sont invités à siéger sur le conseil d'administration de l'organisme, mais agissent à titre d'observateurs sans droit de vote. Leur présence permet de favoriser le soutien de l'organisme et d'assurer une cohérence entre les actions de celui-ci et les orientations gouvernementales. Pour le gouvernement, le respect de ces lignes directrices en matière de représentativité est essentiel pour développer la légitimité des OBV.

2.2.3 Rôle du secteur municipal et de ses représentants

Bien que cette approche reconnaisse l'importance d'impliquer l'ensemble des usagers dans ce processus de définition des problèmes et des solutions, les municipalités détiennent déjà de nombreuses responsabilités dans le domaine de l'eau et ce, depuis la création de la Régie d'épuration des eaux usées en 1961 qui fut remplacée par la Régie des eaux du Québec en 1965 (Deschênes et Divay, 1992). En effet, le rôle des municipalités est prépondérant, car elles disposent des compétences légales pour offrir des services d'eau aux habitants de leur collectivité¹² (Lasserre et Brun, 2004), que ce soit en approvisionnement d'eau potable ou de traitement des eaux usées.

De plus, l'adoption de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) en 1979 a fait de l'aménagement du territoire une compétence exclusive des MRC qui possède son lot d'incidences sur la ressource hydrique. À cet effet, certains extraits de la PNE font

¹¹ En cas d'absence, les représentants du secteur municipal pourront se faire remplacer, mais seule les personnes élues auront droit de vote au conseil d'administration.

¹² Les principales lois municipales comportant des pouvoirs et des règles relatives à la gestion de l'eau sont le Code municipal (*L.R.Q., c. C-27.1*), la Loi sur les cités et villes (*L.R.Q., c. C-19*), la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (*L.R.Q., c. A-19.1*), et la Loi sur la fiscalité municipale (*L.R.Q., c. F-2.1*) (Brun et Lasserre, 2004).

état du rôle stratégique du secteur municipal dans l'implantation de la GIEBV dans le contexte québécois :

Les municipalités et les MRC joueront un rôle névralgique au sein des organismes de bassin, en raison notamment de l'ampleur de leurs responsabilités en matière d'aménagement du territoire. Elles désigneront ensemble leur représentants et ceux-ci parleront ainsi en leur nom tout en participant activement à l'élaboration d'un plan directeur de l'eau. Par la suite, chaque municipalité et chaque MRC pourra proposer des actions à inscrire à ses plans et règlements d'urbanisme ou à son schéma d'aménagement. (Québec, 2002 :19)

Néanmoins, aucune disposition légale n'a été adoptée pour assurer l'intégration des recommandations des OBV dans la révision quinquennale des schémas d'aménagement et de développement (SAD) des MRC, tel que le stipule la LAU (article 55). Bref, si les OBV doivent revisiter les standards initiaux qui ont guidé l'aménagement du territoire jusqu'à maintenant, le gouvernement du Québec semble faire confiance aux municipalités et aux MRC de se prêter volontairement à ces nouvelles règles du jeu. À cet effet, la FQM reconnaît que les MRC auront à terme, à assurer la conformité de leur schéma d'aménagement aux plans directeur de l'eau. Pour cette raison, la FQM croit que la gestion intégrée de l'eau par bassin versant aurait dû être orchestrée initialement sous l'égide des MRC, en continuité avec leur mandat d'aménagement du territoire, afin de mieux responsabiliser ses gestionnaires (FQM, 2003).

Aussi, la *Loi sur les compétences municipales*, entrée en vigueur en janvier 2006, reconnaît officiellement la responsabilité des MRC dans la gestion des cours d'eau de leur territoire, tel qu'indiqué aux articles 103 à 110. Anciennement assumé par le MAPAQ, le secteur municipal voit son lot de responsabilités et de compétences s'élargir. Devant l'étendue de ces responsabilités à l'échelle locale et régionale, le secteur municipal constitue le gestionnaire de première ligne de la ressource hydrique.

L'implication du secteur municipal, et plus particulièrement des élus municipaux, est réitérée à plusieurs reprises dans les documents du gouvernement comme gage de succès de la GIEBV (Gangbazo, 2006). En effet, leurs décisions se répercutent sur les ressources en eau de plusieurs façons, qu'ils s'agissent de l'aménagement du territoire, des infrastructures municipales et industrielles ou du développement économique régional. Pour le gouvernement, le succès de cette approche ne revient pas aux OBV, mais à l'ensemble des acteurs qui le composent (Gangbazo, 2006).

De son côté, l'Union des municipalités du Québec (UMQ) atteste que « le monde municipal a beaucoup d'avantages à participer à la gestion intégrée par bassin versant » (UMQ, 2006). Les municipalités s'affichent non seulement comme étant des partenaires stratégiques à la réussite de cette approche territoriale, participative et volontaire, compte tenu des ressources techniques, légales, financières et politiques dont elles disposent, mais elles gagneraient à s'impliquer dans la GIEBV pour faire face aux défis contemporains que présente la gestion de l'eau.

Cependant, l'intégration volontaire des différents usagers de l'eau et acteurs dans le processus suggère une responsabilité à part égale et identique entre ceux-ci. Or, les acteurs municipaux dans le contexte québécois possèdent des compétences légales dans le domaine de la gestion de l'eau et dans la planification territoriale qui nous permet d'affirmer qu'ils disposent d'un statut particulier dans la mise en oeuvre de la GIEBV, tel que soulevé dans la PNE. En effet, ceux-ci occupent une place privilégiée. Ils sont à la fois usagers et gestionnaires de la ressource sur leur territoire administratif.

Or, comme le constate Douillet (2003), les élus locaux apparaissent souvent comme des acteurs parmi d'autres dans l'évolution des nouvelles modalités de l'action publique, sans que les ressources et les contraintes propres à leur statut ne soient considérées. De plus, la FQM s'inquiète du fait que depuis plusieurs années, le

gouvernement semble remettre en cause l'importance de la notion d'imputabilité dans la gestion publique :

Les élus municipaux sont considérés comme un groupe de citoyens parmi d'autres dans la société, au point où l'on tend à créer et à responsabiliser des structures parallèles non imputables pour la gestion de responsabilités et de fonds publics (FQM, 2003 :15).

Rappelons que les élus locaux possèdent une légitimité conférée par le suffrage universel et dispose d'un certain pouvoir décisionnel, qui doit servir de manière générale à la défense du bien commun (Douillet, 2003). À sa manière, l'expérience québécoise de la gestion par bassin versant alimente la réflexion entourant les tensions potentielles qui résultent de la rencontre de la démocratie représentative et la démocratie participative. En effet, l'intégration de nouveaux acteurs aux débats sur des enjeux variés, tel que la gestion des ressources, amène tant les élus que les fonctionnaires à jouer un nouveau rôle dans les divers processus de médiation collective, dont ils font désormais partie à part entière (Poirier et Andrew, 2003).

Par ailleurs, la question entourant l'implication des intervenants municipaux dans la GIEBV est alimentée par une problématique d'ordre territorial. Celle-ci se résume par l'inadéquation des limites des territoires politico-administratifs, découpages rationnels aux contours arbitraires et révisés à coup de réformes, et le territoire naturel du bassin versant qui répond à des critères écosystémiques (Banville, 2006). La superposition de ces deux types d'entités géographiques implique la rencontre de deux logiques territoriales distinctes qui doivent néanmoins apprendre à composer ensemble. Dans le contexte québécois, l'imbrication des entités politico-administratives présente un portrait déjà complexe avec les régions administratives, les communautés métropolitaines (CM), les MRC, les municipalités locales pour ne nommer que celles-ci. À cet ensemble, qui possède sa propre logique et présente une certaine cohérence territoriale, vient se superposer le bassin versant, au nombre de 33 en 2002. Par conséquent, la mise en œuvre de cette approche remet en question une

gestion du territoire qui faisait fi de ces considérations écosystémiques jusqu'à très récemment.

La présentation de la PNE, et plus précisément sous l'angle de la GIEBV, démontre que celle-ci incarne les tendances qui transcendent l'action publique. Le territoire apparaît comme un outil de l'action publique en retenant le bassin versant comme entité géographique pertinente pour la gestion écosystémique de l'eau et comme scène de concertation pour la définition des problèmes et des solutions face à un enjeu d'intérêt collectif. La participation et la responsabilisation des acteurs y sont non seulement encouragées, mais également attendues pour assurer l'élaboration du PDE et la mise en œuvre de cette nouvelle approche. À son tour, la formule du contrat de bassin, qui demeure peu contraignante pour les acteurs, rejoint les principes de partenariat qui prévaut dans l'action publique contemporaine. De manière générale, la PNE se rapproche du modèle de la politique constitutive tel que proposé par P. Duran et J.-C. Thoenig (1996), et soulève de manière plus précise la capacité et la volonté des acteurs du secteur municipal à s'impliquer dans la mise en œuvre de la GIEBV au Québec, en regard des attentes du gouvernement et des OBV.

La mise en place d'une GIEBV au Québec implique et touche les municipalités. Par conséquent, l'étude concernant la capacité et la volonté d'implication des organisations municipales et de leurs représentants dans ce nouveau contexte nécessite un survol de la question municipale. L'objectif de la prochaine section est donc de mettre en relief les réalités institutionnelles à l'échelle locale et régionale qui peuvent avoir une incidence sur la réponse du secteur municipal.

2.3 Caractéristiques du système municipal québécois

Cette section présente les grandes caractéristiques du système municipal canadien, et plus spécifiquement québécois. Ce portrait permettra le développement d'une perspective politico-administrative qui contribuera à enrichir l'analyse des réponses

obtenues auprès des élus et des fonctionnaires municipaux face à la volonté du gouvernement de s'enligner vers la GIEBV.

2.3.1 Historique et fondements juridiques et politiques des municipalités canadiennes¹³

Le système municipal canadien, tel qu'on le connaît aujourd'hui, est le résultat d'une longue évolution. L'organisation municipale s'est structurée à la même période que la formation de l'État fédéral canadien au milieu du XIX^e siècle. Le *Municipal Corporations Act* de 1849 pour le Haut-Canada (province de l'Ontario) et la *Loi des municipalités et des chemins* de 1855 au Bas-Canada (province de Québec) sont considérés comme les fondements du système municipal actuel (Collin et Léveillé, 2004). Toutefois, les municipalités canadiennes ne disposent pas d'assise constitutionnelle. En vertu de la séparation des pouvoirs entre les paliers fédéral et provincial, l'*Acte de l'Amérique du Nord Britannique* (1867), attribue aux provinces les affaires municipales à titre de domaine exclusif de compétences. Dans ce contexte, les municipalités sont créées par des lois générales qui définissent ce qu'elles peuvent faire, comment elles sont gérées et de quelles sources de revenus elles disposent (Collin et Léveillé, 2004). Les municipalités canadiennes s'apparentent ainsi à des « créatures » dont leur existence dépend de l'autorité gouvernementale des provinces. Cette situation a pour incidence d'ancrer les fondements normatifs des municipalités canadiennes dans une rhétorique juridique et par conséquent, d'avoir créé a priori plus un « outil provincial de contrôle et de quadrillage du territoire », qu'un lieu d'identification et d'appartenance (Bherer, 2003 : 86).

Cependant, au début de la Confédération canadienne, et au Québec plus particulièrement, l'orientation générale donnée à la séparation des pouvoirs vise à

¹³ Selon la Loi sur l'organisation territoriale municipale (article 13), la municipalité locale est une personne morale de droit public, formée des habitants et des contribuables de son territoire.

faire de la municipalité le dépositaire des responsabilités générales du gouvernement (Gow, 1986). Les municipalités sont reconnues comme un territoire de gouverne et de mise en œuvre des politiques provinciales, appelées alors à assumer des fonctions sociales. Cependant, suite à la Grande dépression des années 1930 et aux problèmes financiers des municipalités, le gouvernement provincial reprend les compétences déléguées aux municipalités, limitant l'action publique municipale (Bherer, 2003). L'avènement de l'État-providence québécois contribue ainsi à la marginalisation politique des municipalités dans l'exercice des fonctions de la gouverne publique (Bherer, 2003; Collin, 1997).

Le resserrement des contrôles provinciaux sur les municipalités se traduit par la mise sur pied du Ministère des Affaires municipales (MAM) en 1918 et la création de divers outils de surveillance et de contrôle financier. C'est ainsi que les municipalités passent du statut de gouvernement de premier plan, ayant peu d'obligations envers le gouvernement au début de la Confédération, à un rôle d'administration décentralisée, suite à l'imposition progressive de normes et d'instruments de surveillance par les autorités provinciales (Bherer, 2003; Collin et Léveillé, 2004).

À l'heure actuelle on compte près de 40 lois qui régissent le monde municipal. Ces lois encadrent strictement les compétences et les modes de fonctionnement des municipalités (régime électoral municipal, pouvoir réglementaire, organisation municipale, fiscalité, aménagement du territoire, etc.). Les administrations municipales doivent désormais se contenter des pouvoirs et des responsabilités que veulent bien leur concéder explicitement les provinces, principe aussi connu sous le nom de *Dillon's Rule* (Collin et Léveillé, 2004).

Les modifications qui ont façonné le rôle des municipalités canadiennes et québécoises depuis plus d'un siècle, expliqueraient l'existence d'une cohabitation de deux modèles au sein du système municipal (Tindal et Tindal, 2000): « 1) la

municipalité est une instance politique de représentation de la communauté locale, dont la fonction principale est la production de biens publics locaux; 2) la municipalité fonctionne comme une entreprise de production de services à la propriété qui s'inspire avant tout de la stratégie de l'entreprise privée » (tiré de Bherer, 2003 : 89). Bien que les municipalités soient des instances décentralisées, depuis les années 1960 la domination de la mission de service public, guidée par un discours sur l'efficacité gestionnaire, a relégué leur statut politique au second plan (Tindal et Tindal, 2000; Bherer, 2003).

2.3.2 Décentralisation vers le local

Au Québec, le discours sur la décentralisation a été réaffirmé, à divers degrés, par les gouvernements qui se sont succédés depuis la fin des années 1970. Si le sens et la portée du projet de décentralisation a évolué à travers le temps, les différents gouvernements reconnaissent généralement la décentralisation comme « un outil facilitant l'acquisition de leviers de développement pour les régions et les communautés locales » (Des Lauriers, 2006 : 11). Une des premières étapes importantes franchies en matière de décentralisation se traduit par l'adoption de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* en 1979 qui met sur pied les MRC, structures supra locales, responsables de la planification du territoire. Néanmoins, au courant des années 1980 et 1990, le mouvement de décentralisation fait place à celui de la déconcentration, où l'État privilégie une stratégie de concertation avec les régions. Ces dernières deviennent ainsi le réceptacle des priorités gouvernementales avec un processus décisionnel qui demeure centralisé quant à leur développement. Vers la fin des années 1990, de nouvelles structures d'intervention dans les domaines de l'économie et de l'emploi voient le jour, tel que les centres locaux de développement (CLD), les centres locaux d'emplois (CLE) et les conseils régionaux de développement (CRD) où l'État intervient à titre de partenaire en appui aux stratégies régionales de développement. Plus récemment, avec l'entrée du nouveau gouvernement en 2003, la décentralisation est apparue comme un instrument pouvant

favoriser la « modernisation » de l'État visant essentiellement des raisons budgétaires. Dans ce contexte, la décentralisation vise à amener les régions du Québec vers l'autonomie en partenariat avec le gouvernement, où les élus municipaux deviennent les timoniers de cette nouvelle gouvernance régionale. La création d'une nouvelle instance par l'adoption de la *Loi sur le ministère du Développement économique et régional*, soit la Conférence régionale des élus (CRÉ), formée principalement des élus municipaux, remplace ainsi les CRD (Des Lauriers, 2006).

Bien que le Québec s'inscrit dans une tendance mondiale en matière de décentralisation, principe qui prône les bienfaits de la gestion locale, son projet en la matière n'a jamais réellement été achevé. Selon J. Des Lauriers, cette situation s'explique dans les représentations mêmes que se font les gouvernements de la décentralisation, « celles-ci relevant d'une conception qui ne remet pas en cause les fondements central de l'État » (Des Lauriers, 2006 : 11). De plus, le statut d'État fédéré empêcherait le gouvernement québécois d'opter pour une décentralisation plus radicale, par crainte d'affaiblir son rapport de force avec l'État fédéral. Bref, les instances municipales, malgré les compétences qui leur sont dévolues et la forte proportion de revenus autonomes dont elles disposent, ne possèdent pas de statut constitutionnel, ce qui entraînerait une confusion quant à leur statut politique au sein de l'État (Bherer, 2003 : 85).

S'il est commun au Québec de parler du niveau municipal comme étant l'un des « trois paliers de gouvernement », celui-ci présente un portrait subdivisé et hiérarchisé. En effet, les retombées des actions gouvernementales en matière de décentralisation ont mené à l'existence de nombreuses structures qui se rajoutent aux municipalités locales, dont les communautés métropolitaines (CM) et leurs arrondissements, les MRC, les CRÉ anciennement les CRD, les CLE, les CLD, etc. Arrimé à l'adoption d'une foule de textes législatifs et réglementaires, ce contexte

rend parfois difficile la lisibilité de l'action publique pour les acteurs locaux et régionaux (Tremblay, 2002). Néanmoins, le rapport du BAPE indique qu'à travers ces différentes structures, la région peut participer à la mise en place d'une gestion intégrée de l'eau au Québec (BAPE, 2000).

Plus récemment, soit depuis 2000, le Québec a connu une vaste réforme municipale. Initialement, cette réforme avait deux axes d'intervention complémentaires, soit le regroupement des municipalités locales afin de permettre leur consolidation et le renforcement des pôles urbains et des MRC. Selon le ministère des Affaires municipales et de la Métropole (MAMM), le principal objectif visé par la réorganisation municipale est la prise en charge des responsabilités et des services municipaux par le palier le plus adéquat, ayant pour effet de renforcer le palier municipal (Divay, 2006; Poirier et Andrew, 2003). D'autres objectifs, tel que l'équité fiscale, l'amélioration des services aux citoyens, le développement économique, le développement durable et un meilleur aménagement du territoire, sont également poursuivis par cette réforme (Tremblay, 2002).

2.3.3 Évolution des compétences et du rôle des municipalités

Initialement, si la protection publique, le transport et l'hygiène du milieu ont, de tout temps, été au coeur de l'activité municipale et ont représenté les postes budgétaires les plus importants (Collin et Léveillé, 2004) et si dans la majorité des cas, les responsabilités et les pouvoirs des municipalités n'ont pas changé en vertu des lois qui les encadrent, celles-ci affirment que leur mission s'est élargie au fil des dernières années (Rivard et Collin, 2006).

En effet, le développement économique et les enjeux sociaux, tel que la pauvreté, la culture, la préservation du patrimoine, le développement durable, le logement social, la diversification accrue de la population (gestion de la diversité), etc., qui par le passé demeuraient les domaines d'intervention des échelons provincial et fédéral,

sont dorénavant reformulés sur la base territoriale de la ville (Poirier et Andrew, 2003; Fontaine et Hassenfeutel, 2002). On observe également une décentralisation relative de la programmation environnementale vers le local (Divay *et al.*, 2002). Face à ces nouvelles tendances, force est de constater que les attentes à l'égard du monde municipal s'élargissent et évoluent.

À cet effet, soulignons la nouvelle *Loi sur les compétences municipales* qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006. Celle-ci témoigne de l'évolution des attentes du gouvernement provincial face aux municipalités. L'article 2, sur la question des pouvoirs, est éloquent à ce sujet et offre de nouvelles perspectives aux municipalités :

Les dispositions de la présente loi accordent aux municipalités des pouvoirs leur permettant de répondre aux besoins municipaux, divers et évolutifs, dans l'intérêt de leur population. Elles ne doivent pas s'interpréter de façon littérale ou restrictive (article 2).

Selon le ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), « il s'agit d'une disposition interprétative fondamentale qui colore toutes les autres dispositions de la loi. (...) la dernière phrase de cet article interdit l'interprétation stricte des dispositions de la loi et illustre le virage entamé par les tribunaux en matière d'interprétation des dispositions relatives aux compétences municipales¹⁴ » (Québec, 2006 : 1 et 2). Cette loi s'inscrit dans le processus de révision des lois municipales et sa rédaction législative s'inscrit dans une toute autre philosophie visant à la rendre plus compréhensible par l'utilisation de termes plus généraux afin de permettre aux municipalités et aux MRC d'agir pleinement dans leur domaines de compétences (Québec, 2006).

¹⁴ Une décision récente de la Cour suprême du Canada (*Calgary c. Procureur général de l'Alberta*, 2004 CSC 19) fait état du constat suivant : « la rédaction des lois municipales en des termes généraux reflète la véritable nature des municipalités modernes qui ont besoin de souplesse pour réaliser les objets de leur loi habilitante. Selon cette décision, il faut donner à une loi octroyant des pouvoirs aux municipalités en des termes généraux une interprétation large, en fonction de ses buts et de ses objets plutôt que de sa lettre » (Québec, 2006 : 2).

Outre les compétences qui leur sont conférés par d'autres lois, la *Loi sur les compétences municipales* reconnaît l'obligation de toutes les municipales d'agir dans les domaines suivants :

- la culture, les loisirs, les activités communautaires et les parcs ;
- le développement économique local ;
- la production d'énergie et les systèmes communautaires de télécommunication;
- l'environnement ;
- la salubrité ;
- les nuisances ;
- la sécurité ;
- le transport (Québec, 2006).

Les municipalités québécoises possèdent également des compétences en matière de participation publique. De manière générale, cette législation participative donne le pouvoir aux municipalités de consulter leurs citoyens dans les champs de compétence qui leur sont dévolues. La forme des dispositifs participatifs est laissée à la discrétion des municipalités. Les séances d'information, les périodes de questions lors des assemblées du conseil municipal, les audiences publiques, les référendums et la formation des comités consultatifs sont les modes de participation les plus fréquents dans la pratique (Bherer, 2003). L'urbanisme et les finances municipales sont les deux seuls domaines où il existe une obligation de consultation. L'adoption ou la modification du plan et des règlements d'urbanisme et les projets de règlement d'emprunt doivent être soumis à l'approbation de la population par le biais d'un référendum, visant ainsi à redonner aux citoyens la possibilité d'orienter les décisions concernant leur milieu de vie. Or, la longueur du processus et les coûts que requiert un référendum, limitent sa popularité auprès des municipalités qui préfèrent abandonner certains projets (Bherer, 2003).

Pour ce qui est des MRC, outre l'aménagement du territoire qui est régi par la *LAU*, celles-ci sont soumises à un nombre de compétences obligatoires et facultatives. Dans la première catégorie, on retrouve entre autres la gestion des cours d'eau et les lacs,

l'élaboration d'un schéma de couvertures de risques, d'un schéma de sécurité civile et d'un plan de gestion des matières résiduelles, la préparation du rôle d'évaluation foncière, etc. Pour ce qui est des compétences facultatives, citons la création d'un fonds de développement pour le logement social, l'aide financière aux entreprises en phase de démarrage, la production d'énergie, la création d'un parc régional, etc. (Québec, 2007). Bref, les MRC occupent dorénavant un champ de compétences élargies comparativement à leur création en 1979.

Enfin, le rôle des municipalités s'est passablement développé et diversifié au cours des dernières années (Divay *et al.*, 2002). Si l'on s'attarde aux relations centre-local, la plupart des décisions prises par le gouvernement provincial qui affectent les municipalités sont de moins en moins imposées par loi ou décret. La négociation entre les paliers gouvernementaux, incluant parfois le fédéral, et le monde municipal est une pratique de plus en plus courante. Les ententes qui en découlent, tel que sur le transfert d'une partie des revenus provenant de la taxe d'accise sur l'essence, témoignent de l'existence de ces mécanismes de négociation auquel le palier municipal est appelé à prendre part (Rivard et Collin, 2006). Ce rôle de négociation chez les municipalités peut également prendre place avec d'autres partenaires, tel qu'Hydro-Québec et lors de participation à des initiatives multipartites, tel que proposé par la GIEBV, dont l'initiative peut relever de la présence d'une autre force externe d'impulsion de changement dans le monde municipal (Divay *et al.*, 2002).

Face à la diversification du rôle des municipalités, celle-ci suggère une accentuation de leur rôle politique (Andrew *et al.*, 2002). C'est également par le biais des associations de municipalités, soit l'UMQ et la FQM, que la représentation des intérêts généraux des municipalités est assurée sur la scène publique. Étant donné le contexte actuel, le rôle de ces associations est également appelé à prendre de l'importance (Divay *et al.*, 2002)

2.3.4 Ressources budgétaires et fiscalité

Si elles ne disposent pas d'une reconnaissance constitutionnelle, les municipalités québécoises bénéficient d'une large autonomie financière et fiscale. En 2003, la très forte majorité des revenus municipaux était d'origine locale avec un taux de 89,2% (Bherer, 2003). Néanmoins, cette autonomie demeure sous l'étroite surveillance des autorités provinciales compte tenu que les pouvoirs de taxation sont définis par celles-ci. Les impôts et les taxes foncières constituent la principale source de revenu des municipalités québécoises¹⁵ dans une proportion de 76% (Québec, 2003), soit l'une des plus élevées de toutes les municipalités canadiennes. Cette situation découle d'une réforme majeure de la fiscalité locale en 1979, où l'abolition de plusieurs programmes de subvention en provenance de l'État provincial se voyait compenser par l'octroi de la quasi-exclusivité du champ de l'impôt foncier aux municipalités (Collin et Léveillé, 2004). Ainsi, la part des transferts gouvernementaux n'a cessé de diminuer pour atteindre 10,8% en 2003, dont 8,4% demeurent conditionnels. La pauvreté des outils fiscaux des municipalités qui se limitent principalement à l'impôt foncier, force celles-ci à ajuster leurs priorités en fonction des programmes provinciaux existants. L'affaiblissement de son champ fiscal s'appuyant dans une large proportion sur l'impôt foncier renforce du même coup dans les esprits que la municipalité est uniquement associée aux services à la propriété (Bherer, 2003).

Pour les MRC, celles-ci possèdent tous les pouvoirs nécessaires afin d'assurer son financement par les municipalités locales, ainsi que la gestion des fonds dont elles disposent. En vertu des dispositions prévues à la *LAU*, toute municipalité dont le territoire est compris dans celui de la MRC contribue au paiement des dépenses de celle-ci. La MRC adopte par règlement les modalités de l'établissement des quotes-parts de ses dépenses et de leur paiement par les municipalités (UMQ, 2001).

¹⁵ Les autres sources de revenus autonomes au niveau municipal se présentent sous forme de tarifs à l'utilisateur, de permis, d'amendes, de diverses taxes et de revenus d'investissement.

2.3.5 Environnement politique et administratif du monde municipal

Si le palier municipal est de plus en plus vu comme le berceau de la démocratie locale, l'environnement politique et administratif dans lequel évoluent les municipalités québécoises est largement influencé par l'option en faveur d'une conception «administrative», plutôt que politique des municipalités (Collin et Léveillé, 2004; Bherer, 2003), celle-ci ayant une conséquence sur la conception même de la démocratie municipale (Collin et Breux, 2006).

2.3.5.1 Système électoral

Le conseil d'une municipalité se compose du maire et du nombre de conseillers prévu par la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*. De manière générale, le maire est élu par l'ensemble des électeurs de la municipalité, alors que les conseillers sont élus sur la base de districts ou de quartiers électoraux, ou bien comme le maire, élus au suffrage universel direct (Roy et Mercier, 2004). Bien que l'exercice du pouvoir municipal se déroule selon les principes de base de la démocratie représentative (Collin et Breux, 2006), la représentation territorialisée des élus amplifie l'ancrage territorial de leur décision qui se limite au district/quartier électoral ou à la municipalité, mais débordera rarement ces frontières (Bherer, 2003).

Malgré les modifications apportées au fonctionnement du cadre électoral municipal au début des années 1980, « la démocratie contemporaine se heurte à de nombreux écueils qui laissent penser qu'une nouvelle vague de réformes seraient nécessaires » (Collin et Breux, 2006). Les problèmes que la démocratie municipale seraient de trois ordres : la participation électorale, la représentativité des édiles et le mode de scrutin. Nous nous attarderons uniquement aux deux premiers.

Participation électorale

Le taux de participation électorale au niveau municipal est largement plus faible qu'aux paliers gouvernementaux supérieurs. Entre 1996 et 2002, le taux de

participation a fluctué en moyenne entre 49% et 56% comparativement à 75% et 80% au provincial et au fédéral depuis les années 1930 (Champagne et Patry, 2004). Afin de remédier à cette déficience démocratique, le gouvernement québécois a décidé de coordonner l'ensemble des élections dans les municipalités à pareille date dès 2005. L'objectif visé est de créer un moment fort qui favoriserait l'augmentation du taux de participation et renforcerait ainsi la démocratie municipale en stimulant un débat plus large quant aux orientations de chaque municipalité (Québec, 2005). En effet, le MAMR a choisi de faire de la démocratie municipale un des six enjeux fondamentaux de son *Plan stratégique 2005-2008*. Ce choix s'inscrit dans le processus de décentralisation du projet gouvernemental *Vers une autonomie régionale et municipale* (Collin et Breux, 2006). Malgré la mise en place d'élections simultanées, le taux de participation aux élections de 2005 dans l'ensemble du Québec atteignait seulement 45% (Champagne, 2007), invalidant ainsi l'hypothèse qui soutenait initialement cette stratégie.

À la faible participation aux élections municipales, s'ajoute le grand nombre d'élus sans opposition, incarnant pour certains la crise de la démocratie représentative. Selon les dernières élections municipales, plus de la moitié des élus l'ont été par acclamation. Sur l'ensemble des 605 maires et des 4 302 conseillers qui avaient posé leur candidature en 2005, le taux d'élection sans opposition étaient de 55% à la mairie et de 61% pour les postes de conseillers. Les élections sans opposition seraient davantage le lot des municipalités de petite taille et par conséquent, les municipalités rurales qui sont moins populeuses que les municipalités urbaines (Champagne, 2007). L'absence d'études électorales rend difficile l'explication du fort taux d'abstention aux élections municipales québécoises, mais il traduit inévitablement le déficit de la visibilité politique des municipalités (Bherer, 2003).

Représentativité des édiles

Selon Simard (2005), l'accroissement du rôle des élus devrait engager une réflexion sur la représentativité des édiles. Il semble que le métier de la politique municipale, plus qu'à d'autres paliers, « demeure la chasse-gardée de couches limitées de la société civile, d'une élite locale » (Collin et Breux, 2006). Le peu d'études sur cette question ont jusqu'à maintenant privilégié les critères sociodémographiques, tel que le genre et l'âge (Champagne et Thibeault, 2005; Simard, 2005). Néanmoins, « si la représentation signifie un rapport de ressemblance avec l'ensemble de la population », ces études démontrent que « les élus qui nous gouvernent au niveau local ne sont pas à l'image de l'électorat municipal » (Simard, 2005 : 116). Bref, le problème de la représentativité des élus municipaux se pose en fonction du profil général de la population (Collin et Breux, 2006).

2.3.5.2 Organisation politico-administrative des municipalités

L'organisation administrative des municipalités et le nombre de fonctionnaires est variable selon la taille de la municipalité et la nature du milieu : ville, banlieue, région rurale (Collin et Léveillé, 2004).

Par ailleurs, l'administration municipale québécoise est caractérisé par la doctrine de la neutralité politique qui suggère que « les élus du suffrage universel décident seuls, alors que les fonctionnaires leur prêtent assistance et veillent à l'exécution conforme des décisions prises. Les élus évitent de politiser l'administration et, en retour, celle-ci s'en tient à son rôle d'exécutante fidèle » (Gow *et al.*, 1987 : 306). Bien que cette doctrine soit à la base de la légitimité de l'administration dans les pays occidentaux, l'administration est en soi un phénomène politique, car elle renferme un univers très riche en relations de pouvoir et laisse prétendre que la relation entre l'élu et le fonctionnaire se répercute sur l'ensemble du système social (Gow *et al.*, 1987).

2.3.5.3 Rôle des élus municipaux

Fortement appréhendée par le gouvernement québécois, la participation des élus dans le processus concertée de la GIEBV impose une réflexion sur leur rôle et leur place dans le système québécois. Il s'agit en effet de personnages incontournables de la vie politique locale (Bherer, 2003). Pour L. Bherer, « si le système municipal québécois demeure fortement marqué par une approche apolitique et gestionnaire des enjeux locaux, les structures politiques reflètent une volonté de conserver les municipalités dans le giron de la représentation politique » (Bherer, 2003 : 117).

Le maire a un pouvoir formel limité, mais non négligeable. Il est tout d'abord le chef exécutif de l'administration municipale. Au plan juridique, il est le premier magistrat de la ville à qui il incombe la prise de décisions appropriées, lors d'événements inattendus par exemple. Sur le plan politique, son caractère de leader est attendu. Il dispose également d'un pouvoir de récompense et de punition sur ses équipiers lorsqu'il s'agit de former les commissions du conseil ou le comité exécutif. De manière plus symbolique, étant le principal représentant de sa municipalité, le maire ou la mairesse est le dépositaire de l'image que projette la municipalité auprès de la population et des organismes extérieurs. « Bref, le maire ou la mairesse bénéficie d'une grande visibilité politique; ce qui lui octroie une importante marge de manoeuvre et d'influence » (Collin et Léveillé, 2004 : 34).

À la lumière de certains documents d'orientations gouvernementales qui appuie le projet de décentralisation du gouvernement actuel (*Devenir maître de son développement. La force des régions*, 2004; *Plan stratégique 2005-2008* du MAMR, 2005), il est possible de tirer des interprétations sur les attentes officielles quant aux élus municipaux. Pour G. Divay, il apparaît de plus en plus explicite que « par rapport au central, on attend des élus locaux qu'ils jouent un rôle de coordonnateurs et d'agents de changement de l'État » (Divay, 2006 : 40). Il semble que les mandats proposés dans ces documents montrent que le gouvernement québécois s'attend à ce

que « les élus municipaux l'aident à se réformer sur des aspects significatifs de son fonctionnement » (Divay, 2006 : 41).

À cet effet, la création des Conférences régionales des élus (CRÉ) en vertu de la *Loi sur le ministère des Affaires municipales et des Régions* est considérée par le gouvernement comme un moyen pour stimuler la capacité des régions de se prendre en main et de trouver des solutions adaptées à leurs besoins (Des Lauriers, 2006). On dénombre 21 CRÉ dans la province. Chacune d'elle est composée majoritairement d'élus municipaux, soit les préfets des MRC et les maires des municipalités de 5 000 habitants et plus. Contrairement aux CRD, dont la base représentative et participative était plus large, le conseil d'administration initial de chaque CRÉ doit nommer des membres additionnels dont le nombre ne peut excéder le tiers de l'ensemble de ces membres, soit deux tiers d'élus contre un tiers de représentants en provenance de la société civile¹⁶. Ce remaniement des structures régionales confirme la volonté du gouvernement de confier aux élus municipaux les responsabilités de la nouvelle gouvernance régionale et le leadership du développement régional (Des Lauriers, 2006). La *Loi sur le ministère des Affaires municipales et des Régions* définit les trois mandats des CRÉ comme suit :

Chaque conférence régionale des élus a principalement pour mandat d'évaluer les organismes de planification et de développement au palier local et régional, dont le financement provient en tout ou en partie du gouvernement, de favoriser la concertation des partenaires dans la région et de donner, le cas échéant, des avis au ministre sur le développement de la région (L.R.Q, chapitre M-22.1, article 21.7.).

Ainsi, la CRÉ de chaque territoire devient « l'interlocuteur privilégié du gouvernement en matière de développement régional » (L.R.Q, chapitre M-22.1, article 21.6). Par ailleurs, les CRÉ doivent contribuer à l'adaptation des normes et des programmes gouvernementaux aux réalités régionales. Par conséquent, « les élus

¹⁶ Ce remaniement des structures régionales en faveur des élus municipaux a été largement critiqué. À cet effet, vous référer au texte de Benoît Lévesque (2004), *Le modèle québécois et le développement régional et local : vers le néolibéralisme et la fin du modèle québécois?*

locaux deviendraient ainsi instrumentaux dans le passage du mur à mur au sur mesure» (Divay, 2006 : 40-41). La participation plus explicite des élus municipaux à la vie de l'État, tel que revendiqué par le gouvernement du Québec, s'appuie avant tout sur une approche partenariale (Divay, 2006). Cette décentralisation partenariale doit être vue comme un moyen de renforcer l'autonomie locale qui se définit comme une obligation d'initiative pour les élus afin d'arrimer les orientations gouvernementales aux préférences locales (Divay, 2006). Bref, le gouvernement mise dorénavant sur la volonté et la capacité des élus municipaux d'agir sur le développement de leur milieu (Des Lauriers, 2006).

Face à l'évolution de la gestion de l'environnement au Québec, marquant le passage du référentiel juridique à celui de la gestion intégrée, incarnée par la PNE, ce chapitre soulève également l'existence d'un quadrillage institutionnel qui doit être considéré dans la mise en œuvre de la GIEBV. L'évolution du système municipal québécois prouve que celui-ci est en constante mutation et la montée de la référence au local à l'échelle nationale et internationale impose de porter un plus grand intérêt à la position de ses représentants dans le domaine environnemental. Si le rôle de l' élu municipal est appelé à prendre de l'importance, tel que le suggère G. Divay (2006), leur adhésion à cette nouvelle approche constitue une clé de voûte dans sa mise en œuvre. La question de recherche de ce mémoire se lit donc comme suit : « *Quelle est la volonté et la capacité des acteurs du secteur municipal à s'impliquer dans la mise en oeuvre de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant au Québec?* ».

Le prochain chapitre de ce mémoire expose, par le biais d'une étude de cas dans le bassin versant de la rivière Richelieu, les résultats d'une enquête exploratoire réalisée auprès d'acteurs municipaux, à l'échelle locale et régionale, afin de cerner leurs perceptions quant à leur rôle dans ce nouveau contexte proposé par la PNE, et de quelle manière se traduit leur réponse. La première section de ce chapitre est précédée par une présentation de la démarche de la méthodologie de cette recherche.

CHAPITRE III

DÉMARCHE DE RECHERCHE ET RÉSULTATS : LE BASSIN DE LA RIVIÈRE RICHELIEU, LE COVABAR ET LA RÉPONSE DU SECTEUR MUNICIPAL

Ce chapitre expose dans un premier temps la démarche de recherche qui a guidé la réalisation de cette étude exploratoire. Les choix méthodologiques en termes de stratégie de recherche, du choix du site d'observation, la sélection des répondants, des moyens utilisés pour la collecte des données et des informations relatives à leur analyse y sont présentés.

L'objectif de cette étude consiste à identifier les éléments qui influencent la capacité et la volonté des acteurs municipaux, élus et fonctionnaires, ainsi que leur organisation, à s'engager dans la mise en œuvre de la GIEBV au Québec et plus spécifiquement dans le bassin versant de la rivière Richelieu. Pour ce faire, la deuxième partie de ce chapitre présente les résultats de l'étude de terrain en ce qui à trait à la description du bassin versant de la rivière Richelieu, ainsi que de l'organisme de bassin versant qui lui est rattaché, le COVABAR, ses objectifs et son fonctionnement, ainsi que son appréciation de l'implication du secteur municipal. Ces résultats sont complétés par une présentation des propos recueillis auprès des répondants municipaux, accompagnée d'une analyse en relation avec les thèmes traités dans les chapitres précédents.

3.1 Démarche de recherche

3.1.1 Stratégie de recherche

L'étude de cas apparaît comme la stratégie la plus appropriée pour répondre de façon efficace à la question de recherche posée. Il s'agit d'une stratégie de recherche empirique qui permet « d'étudier des phénomènes contemporains dans la réalité où les frontières entre le phénomène et son contexte ne sont pas toujours claires » (Mace et Pétry, 2000 : 80). L'étude de cas permet de replacer l'objet d'enquête à l'intérieur de son contexte historique et géographique, ce qui est difficilement envisageable dans le cas d'études quantitatives (Roy, 2003). Si l'étude de cas ne permet pas de généraliser facilement ses résultats auprès d'un échantillon, elle favorise en revanche une analyse plus fouillée d'un phénomène social donné et offre la possibilité d'appréhender des réalités nouvelles peu étudiées dans la littérature, malgré l'existence de son intérêt scientifique. En effet, l'objectif de l'étude de cas n'est pas d'être représentative sur le plan statistique. Elle propose plutôt d'apporter un regard nouveau et approfondi sur une problématique nouvelle (Roy, 2003).

Cette étude de cas a été menée dans le bassin versant de la rivière Richelieu où la coordination des activités en lien avec la gestion intégrée de l'eau est assurée par le Comité de valorisation et de concertation du bassin de la rivière Richelieu (COVABAR). De manière pratique, le choix de ce cas s'explique par l'étendue du territoire à couvrir, le nombre d'acteurs impliqués, arrimés aux réalités temporelles, géographiques en terme de proximité et aux ressources économiques allouées dans le cadre de cette étude. Plus spécifiquement, le bassin versant de la rivière Richelieu présente une diversité en ce qui a trait aux activités qui prennent place au sein de ce territoire (agriculture, urbanisation, activités industrielle et récréotouristique, etc.), augmentant la probabilité des conflits d'usage, et l'intensité des activités anthropiques au sein de cette région, contribue à exercer une pression plus forte sur la ressource hydrique. De plus, le COVABAR est l'unique OBV à s'être doté d'un comité de

concertation qui regroupe 80 participants. Par conséquent, il appert que le nombre d'élus municipaux qui siègent sur cet organisme est relativement plus élevé que dans les autres OBV. Par conséquent, ce contexte offre une possibilité accrue d'évaluer l'implication des acteurs en provenance du secteur municipal dans la mise en œuvre de la GIEBV, objectif visé par la présente étude.

Cette stratégie de recherche s'inscrit dans le cadre d'une analyse exploratoire à caractère inductif et ne prétend pas vérifier une hypothèse qui s'appuierait sur de nombreuses recherches dans le domaine. Compte tenu du caractère contingent du phénomène auquel s'intéresse l'analyse contemporaine de l'action publique dans le domaine de l'environnement, la posture d'induction permet de mieux saisir la réalité des relations entre les personnes et les organisations concernées dans un espace particulier (Friedberg, 1993), soit celui du bassin versant. De cette manière, il est plus aisé de relativiser certains déterminismes. Afin de mieux comprendre les mécanismes de collaboration du secteur municipal dans le contexte de la GIEBV, nous partons du vécu des acteurs municipaux, de leurs réalités afin de donner un sens à cette expérience collective. Face à une expérience en émergence, dont le processus reste inachevé, une analyse de type déductif apparaît prématurée et difficile à soutenir.

3.1.2 Collecte de données

La stratégie d'enquête est essentiellement qualitative et repose sur une triangulation des méthodes d'enquête.

Analyse documentaire

La réalisation de cette étude s'est appuyée dans un premier temps sur l'analyse documentaire. Celle-ci a permis de caractériser le contexte dans le quel s'inscrit la mise en œuvre de la PNE, et plus spécifiquement sur le territoire du bassin versant de la rivière Richelieu, tout en prenant connaissance du fonctionnement du COVABAR,

soit l'ensemble de règles, d'accords et de procédures qui ont pour but de diriger l'action collective.

Observation

La technique de l'observation directe non-participante a également été mise à profit lors des assemblées générales annuelles de l'organisme (2006 et 2007), d'une réunion du comité de concertation (octobre 2006) et lors d'un colloque organisé par l'organisme (septembre 2007). Cette immersion a permis de prendre connaissance de manière empirique des lieux d'échanges et de concertation coordonnés par l'OBV et de développer une compréhension du fonctionnement de ces réunions. Ce fut également à cette occasion que des acteurs et des enjeux ont été identifiés.

Entrevue semi-dirigée

Afin de mieux comprendre la finalité vécue des acteurs dans le contexte de la GIEBV, il importe de s'adresser directement à ceux-ci. Pour cette raison, l'entrevue semi-dirigée s'est avérée une méthode à privilégier. Selon L. Savoie-Zajc (2003), l'entrevue semi-dirigée s'inscrit dans une perspective interprétative et constructiviste. Elle permet de dégager le sens que les individus donnent à une expérience particulière et une compréhension approfondie d'un phénomène donné. C'est précisément le savoir « expérientiel » en lien avec l'objet d'étude qui nous permettra entre autres de dégager les facteurs qui influencent la capacité et la volonté des intervenants municipaux à s'impliquer dans la mise en œuvre de cette approche au sein du bassin versant de la rivière Richelieu.

La tenue d'entrevues semi-dirigées a nécessité au préalable l'élaboration d'une grille d'entrevue (annexe A). Celle-ci a été élaborée et inspirée à partir des thèmes relatifs à l'action publique en relation avec la GIEBV. La construction de la grille d'entrevue s'est échelonnée de août 2006 jusqu'à novembre 2006, période à laquelle les entrevues ont débuté. Cette grille visait à obtenir des réponses ouvertes sans toutefois

en limiter le contenu. La durée des entrevues a varié entre 45 et 90 minutes et reposait sur une approche fluide. Ces rencontres ont été une opportunité pour les répondants de livrer leurs perceptions sur les problématiques liées à la gestion de l'eau à l'intérieur du bassin versant de la rivière Richelieu en regard de la PNE et plus spécifiquement en relation avec la mise en oeuvre de la gestion intégrée de l'eau et le rôle des OBV.

Le terrain ciblé pour la collecte de données, soit le bassin versant de la rivière Richelieu, regroupe de manière partielle ou en totalité, huit (8) MRC et 62 municipalités locales. En ce qui concerne le territoire de la Conférence régionale des élus, celui-ci couvre environ 95% de la superficie du bassin versant retenu. Compte tenu du nombre d'acteurs politico-administratifs impliqués au sein de ce territoire et des réalités temporelles et financières propre à la présente recherche, il s'agissait d'obtenir la plus grande diversité d'opinions possibles de la part des intervenants du monde municipal. Pour ce faire, certains critères ont été considérés.

Dans un premier temps, la répartition spatiale des répondants permet de prendre en compte la diversité des réalités territoriales à l'intérieur même du bassin. Il s'agit par conséquent, de cibler des municipalités et des MRC réparties sur l'ensemble du bassin versant, soit en amont et en aval de la rivière Richelieu. Par ailleurs, le caractère rural et urbain des municipalités et des MRC contribue à la diversité des réalités territoriales et doit être considéré comme un critère qui peut influencer la perception des répondants. Il en va ainsi pour les territoires politico-administratifs chevauchés par la limite de deux bassins versants en opposition aux territoires dont la superficie s'insère parfaitement à l'intérieur de cette unité géographique de gestion, en référence au thème de l'inadéquation des limites territoriales.

En tenant compte de ces critères, la sélection des répondants sur une base individuelle a été facilitée par la liste des représentants du monde municipal siégeant sur le comité

de concertation du COVABAR. Afin d'élargir le point de vue des élus municipaux, des entretiens auprès de certains fonctionnaires ont été réalisés, tel que les aménagistes des MRC qui œuvrent sur les question d'aménagement du territoire, domaine qui influence la gestion de l'eau, ainsi que les responsables des cours d'eau, un fonctionnaire de la Conférence régionale des élus et un représentant de la direction régionale du MAPAQ. Par ailleurs, une entrevue auprès de l'organisme coordonnateur du COVABAR s'est avérée indispensable afin d'avoir un portrait plus global de la situation. Au total, ce sont 17 entrevues qui ont été réalisées. Afin de préserver l'anonymat des répondants, leurs noms ne sont pas mentionnés dans l'étude.

Cette recherche s'inscrivant a priori dans une démarche exploratoire, le choix des répondants n'avait pas pour objectif d'être représentatif sur une base statistique. Elle vise plutôt à donner un aperçu de l'opinion des intervenants municipaux quant au thème de la GIEBV dans un contexte de mutation de l'action publique.

3.1.3 Analyse des données

Selon une récente étude réalisée sur la GIEBV au Québec, O. Banville (2006) démontre que les OBV ne présentent pas un réseau stabilisé et institutionnalisé. Bien qu'une analyse par les réseaux aurait pu être intéressante, celle-ci demeure difficile à appliquer dans le cas présent.

Le traitement et l'analyse des informations obtenues lors des entrevues ont nécessité plusieurs étapes. Dans un premier temps, le contenu de chacune des entrevues a été rapporté par la retranscription des propos des répondants. Une deuxième retranscription a été effectuée en fonction des thèmes de la grille d'entrevue. Les questions ont été reprises de manière subséquente de façon à réunir chacune des réponses de l'ensemble des répondants. Toutefois, le manque d'unité de sens des propos recueillis auprès des répondants du secteur municipal par rapport aux thèmes

traités a rendu difficile la catégorisation des acteurs selon une liste de critères sociaux ou géographiques précis. Nous avons plutôt décidé d'effectuer la classification des commentaires émis par les répondants à l'aide des listes proposées par Margerum (2001) et Webler *et al.* (2003) sur la typologie de l'implication des acteurs et des organisations, ainsi que les facteurs déterminant leur collaboration dans les projets de gestion intégrée, tel que décrit dans le chapitre précédent. L'analyse repose donc sur la présentation et l'interprétation des données qualitatives recueillies auprès des acteurs ciblés qui permet de tracer un portrait sur les réalités, l'articulation entre les OBV et le cadre institutionnel existant, ainsi que les facteurs qui influencent la collaboration des acteurs.

3.1.4 Limites de l'approche

Une des difficultés que présente l'analyse de la mise en œuvre des politiques publiques est son caractère temporel. En effet, les politiques publiques et leurs modes de fabrication sont des objets sociaux en mutation (Massardier, 2003). Dans le même ordre d'idée, l'étude par cas via la technique de l'entrevue semi-dirigée offre une image spontanée dans le temps qui ne prend pas en compte l'évolution de la pensée des protagonistes interrogés entre le moment de l'entretien et la publication des résultats. Il se peut par conséquent que l'analyse portée au moment de l'étude et des entretiens ne puisse intégrer des événements postérieurs à cette période. De plus, l'étude de cas rend difficile l'exportation des résultats vers d'autres expériences similaires, compte tenu du caractère contingent du phénomène étudié et des spécificités sociales et territoriales de chaque bassin. La généralisation des résultats du cas étudié à l'ensemble de l'expérience québécoise, bien qu'impossible, pourra néanmoins contribuer à élargir nos connaissances sur l'expérience québécoise de la mise en œuvre de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant.

3.2 Le bassin versant de la rivière Richelieu

3.2.1 Localisation géographique et occupation du sol

Situé à l'ouest de Montréal, le bassin versant de la rivière de la Richelieu (124 km) s'inscrit dans la région administrative de la Montérégie qui comprend à l'ouest le bassin versant de la rivière Chateauguay, à l'est le bassin versant de la rivière Yamaska et le sous-bassin de la rivière Missisquoi (annexe B). Il constitue l'un des 33 bassins versant jugés prioritaires par le ministère de l'Environnement du Québec. Sa superficie totalise 2 506 km². Le bassin versant de la rivière Richelieu constitue la portion canadienne du bassin versant du lac Champlain qui représente 23 648 km² et qui s'étend principalement aux États-Unis. Il s'agit d'une des rivières tributaires les plus importantes du fleuve Saint-Laurent dont l'embouchure se situe en amont du lac Saint-Pierre, déclaré réserve de biosphère par l'UNESCO en 2001 (COVABAR, 2002¹⁷). Ces principales tributaires sont les rivières l'Acadie (82 km), des Hurons (33 km), du Sud (34 km) et Lacolle (24 km).

L'occupation du sol au sein du bassin versant de la rivière Richelieu est principalement à vocation agricole dans une proportion de 68% en 1995. Le couvert forestier est de 13%. Les zones urbanisées, incluant les axes routiers, représentent 6% (COVABAR, 2002).

3.2.2 Le COVABAR : l'organisme de bassin versant de la rivière Richelieu

Le COVABAR est un OBNL représentant l'ensemble des citoyens du bassin versant de la rivière Richelieu. Reconnu officiellement par le gouvernement du Québec en 2002, le COVABAR est l'héritier du Comité de mise en valeur de la Vallée du Richelieu (CMVVR) fondé en 1988, dont les activités se concentraient

¹⁷ Comité de concertation et de valorisation du bassin de la rivière Richelieu. 2002. *Profil du bassin versant de la rivière Richelieu. Mise à jour 2002*. 60 p. En ligne. <<http://www.covabar.qc.ca/pdf/maj2002.pdf>>. Consulté le 10 décembre 2007.

principalement sur la valorisation du secteur récréotouristique dans la Vallée du Richelieu. Face aux préoccupations du milieu, le COVABAR succédait aux activités du CMVVR afin de promouvoir la vision de la GIEBV pour l'ensemble du territoire de la vallée de la rivière Richelieu, depuis le lac Champlain jusqu'au lac Saint-Pierre. Cet organisme œuvre à « développer une approche écosystémique basée sur la concertation relative à la gestion intégrée des ressources et activités par bassin versant dans une démarche de développement durable pour l'ensemble du territoire de la vallée du Richelieu » (COVABAR, site Internet).

Les moyens déployés pour atteindre cet objectif consistent principalement à sensibiliser, informer, éduquer l'ensemble des citoyens ainsi que les décideurs sur le concept de gestion intégrée par bassin versant tel que les conflits d'usages relatifs à l'eau. Dans ce contexte, le COVABAR vise à modifier graduellement les comportements des acteurs locaux et leurs façons de faire dans leur propre secteur d'activités afin d'assurer une meilleure qualité de l'eau et une amélioration la qualité de vie. De plus, le COVABAR tient à promouvoir l'accès des citoyens aux cours d'eau en valorisant et en soutenant les activités récréotouristiques.

Le COVABAR poursuit la réalisation de son PDE. L'organisme n'a toutefois pas terminé ce document selon les échéances du gouvernement, à l'instar de plusieurs OBV. Cette situation semble s'expliquer en grande partie par l'absence d'un financement suffisant et récurrent, laissant planer une incertitude au sein de l'organisme à chaque début d'année financière. L'enveloppe de base, soit 65 000\$, n'a jamais connu de réajustement depuis 2003 malgré l'indexation au coût de la vie, suggérant un appauvrissement de tous les OBV du Québec entre 2003 et 2008¹⁸. Par ailleurs, l'enveloppe de base est identique pour l'ensemble des OBV sans égard à la

¹⁸ Il est à noter que le gouvernement annonçait le 18 mars 2008 une augmentation des sommes consacrées au soutien à la gestion par bassin versant, soit une somme supplémentaire de 15 millions de dollars pour les cinq prochaines années.

différence de superficies qui caractérisent les bassins versants reconnus. Sur ces 33 bassins versants, le plus petit présente une superficie de 68 km², 10 d'entre eux s'étendent sur moins de 1 000 km² et sept sur moins de 2 000 km² (Raïche, 2007). Selon le COVABAR, un financement annuel à hauteur de 275 000\$ serait nécessaire pour assurer le fonctionnement de l'organisme et mener à bien leur mandat. Afin de remédier aux carences financières de l'organisme, le COVABAR a opté pour la réalisation d'actions sur le terrain, nommés chantiers¹⁹. Si cette stratégie offre un financement supplémentaire à l'organisme, celle-ci empiète néanmoins sur la réalisation du PDE. Par ailleurs, le COVABAR n'entrevoit pas les cotisations annuelles comme source principale de financement, croyant ainsi favoriser l'adhésion des acteurs au sein du bassin versant²⁰.

Pour la structure organisationnelle, le COVABAR a fait le pari de s'appuyer le plus largement possible sur le milieu. Pour cette raison, un conseil de concertation (CC) a été mis sur pied en 2004 et regroupaient 80 sièges répartis au sein de 15 collèges en 2006 :

- Milieu municipal (14 postes)
- Milieu agricole (8 postes)
- Milieu économique (8 postes)
- Organismes régionaux montérégiens à vocation sectorielle (8 postes)
- Corridor patrimonial (3 postes)
- Environnement et faune (5 postes)
- Social et organismes communautaires (4 postes)
- Milieu de l'éducation (3 postes)
- Patrimoine et histoire (3 postes)
- Milieu des professionnels (4 postes)
- Citoyens et citoyennes (4 postes)
- Unité de voisinage et les chantiers en milieu urbain (5 postes)
- Unité de voisinage et les chantiers en milieu agricole (5 postes)
- Aînés (3 postes)
- Jeunes (3 postes)

¹⁹ Un chantier est un « lieu, endroit ou partie de territoire et/ou secteur ou domaine d'activités sur lequel s'effectuent des interventions visant à modifier l'aménagement du paysage et/ou à changer les comportements et les habitudes des personnes relativement à un territoire donné » (COVABAR, 2006).

²⁰ La cotisation annuelle varie entre 2\$ et 50\$ dépendamment des catégories de membres.

Le conseil de concertation repose également sur l'intégration d'observateurs, soit huit députés provinciaux et fédéraux, ainsi que huit répondants régionaux rattachés aux ministères provinciaux, sans droit de vote. Le rôle principal du conseil de concertation est d'établir des consensus sur la gestion intégrée des ressources et activités du territoire du bassin versant, à encadrer la mise en place et à valider le PDE ainsi qu'à mettre en oeuvre et à assurer le suivi des contrats de bassin. La fréquence annuelle des rencontres est de deux à trois fois par année (COVABAR, 2006).

Cette initiative ne respecte pas les recommandations inscrites dans le Cadre de référence (Québec, 2004) concernant la composition du conseil d'administration, faisant du conseil de concertation une structure unique dans le cadre de la GIEBV au Québec. Pour le COVABAR, face à l'étendue du bassin versant, un conseil d'administration regroupant une quinzaine de personnes ne peut pas être représentatif de ce territoire, ce qui justifiait pour l'organisme la création du conseil de concertation. Selon les propos recueillis, le COVABAR aurait reçu l'aval des autorités publiques dans ses démarches à titre de projet pilote. Le tableau suivant propose une vision simplifiée de la structure organisationnelle du COVABAR visant à mettre en place un « parlement de l'eau » :

Tableau 3.1 Structure organisationnelle du COVABAR

Structure organisationnelle	Mandat	Membres
Assemblée générale annuelle	Démocratie participative	Ouvert à tous
Conseil de concertation (CC)	Concertation, validation du PDE et mise en œuvre/suivi des contrats de bassin	80 personnes
Conseil d'administration (CA)	Administration	14 personnes
Conseil exécutif	Exécutif	4 personnes
Permanence du COVABAR	Coordination et animation	4 personnes

Tiré et inspiré de Ser (2006)

3.2.3 Appréciation de la collaboration du secteur municipal

Cette section présente une synthèse qui fait état de l'appréciation du COVABAR quant à la collaboration du secteur municipal. Ce premier point de départ permettra de mieux apprécier la teneur des propos des élus et des fonctionnaires.

Malgré la reconnaissance officielle des OBV par le gouvernement, le milieu municipal s'est montré méfiant à l'égard du COVABAR. Lors des premières consultations effectuées dans la région en vue de mobiliser les acteurs du milieu, la réponse des municipalités était faible, impliquant l'absence de représentativité de certaines régions. La relation difficile avec les municipalités dans l'ensemble du bassin versant s'expliquerait a priori par un problème de compréhension quant au rôle et au mandat des OBV. L'utilisation du terme « gestion » pour caractériser l'implantation de cette nouvelle approche territoriale, laissant sous entendre une redéfinition ou un partage des compétences, aurait accentué l'attitude réfractaire du secteur municipal.

Par ailleurs, l'existence de dossiers litigieux entre certaines municipalités et le MDDEP, tel que l'agrandissement d'un site d'enfouissement ou la délivrance d'un certificat d'autorisation pour des projets de production porcine, aurait présenté des difficultés afin de convaincre certains conseils municipaux à collaborer avec le COVABAR, perçu a priori comme un émissaire du MDDEP. Si l'OBV est un organisme à vocation régionale, celui-ci considère que son application demeure indépendante du MDDEP car ses décisions et ses actions sont dictées par la population. Néanmoins, les relations parfois tendues entre le gouvernement provincial et les institutions locales et régionales semblent compliquer la tâche au COVABAR dans la réalisation de son mandat.

Cependant, conscient que le secteur municipal possède des compétences dans la gestion du territoire et de l'eau, que les élus sont les détenteurs d'un pouvoir

décisionnel et s'affirment comme des leviers d'action incontournables, faire front commun avec eux est un enjeu central dans la mise en œuvre de la GIEBV. Aussi, la participation des élus aux activités du COVABAR est vue comme un moyen pour renforcer la légitimité de l'organisme. Il est à noter qu'à sa création en 2004, le conseil de concertation comptait 10 sièges pour le collège municipal. L'assemblée générale adoptait en juin 2006 une modification aux règlements généraux, portant ainsi le nombre de sièges à 14 (six en provenance des MRC et huit des municipalités). Cette modification concernant un réajustement du nombre de sièges en faveur du secteur municipal visait ainsi une meilleure représentation territoriale du bassin versant et à accroître le niveau de légitimité du COVABAR. Pour l'année 2007-2008, 11 sièges sur 14 étaient comblés au sein du collège municipal.

À l'heure actuelle, le COVABAR privilégie une approche par « sous-régions » (par MRC), car le milieu est déjà organisé ainsi. Si les MRC entretiennent des relations avec Montréal dans le contexte de la communauté métropolitaine de Montréal (CMM), ou avec les États-Unis selon divers accords (Lac Champlain), ils semblent que les échanges entre ces administrations publiques à caractère régional à l'échelle du bassin versant sont peu soutenus. Pour cette raison et à titre d'exemple, bien que la rivière l'Acadie traverse plusieurs MRC, le COVABAR privilégie les chantiers localisés au sein de certaines municipalités agricoles et urbaines, car le manque d'appui des municipalités et des MRC rend difficile la réalisation de projets plus vastes. Les élus n'agissent pas au nom du bassin versant, mais du territoire de leur électorat, soulignant le défi de l'ancrage territorial des élus dans l'implication de projets à l'échelle du bassin versant.

Les chantiers sont apparus non seulement comme une alternative de financement, mais également comme un outil de promotion pour le COVABAR auprès des municipalités. Le premier chantier-pilote a été réalisé avec la municipalité

d'Otterburn Park²¹. Il semble que ce soit à partir de ces chantiers que le secteur municipal a manifesté un intérêt face à l'organisme. Toutefois, le COVABAR constate que la promotion de leur rôle et de cette nouvelle approche demeure inachevée. L'implication du secteur municipal varie grandement à l'intérieur même du bassin versant. Néanmoins, malgré des réticences notables, le COVABAR constate une ouverture du monde municipal et prétend que ces recommandations et ses activités tendent à influencer la prise de décision au sein des conseils municipaux.

Pour le directeur de cet OBV, « si le politique décide de s'impliquer, le reste va suivre ». L'adhésion des acteurs politiques est donc perçue comme une clé stratégique dans la réussite de leur mandat. De l'autre côté, le rôle des fonctionnaires apparaît marginal pour l'organisme, du moins dans la prise de décision.

3.3 La PNE et la GIEBV : quel écho auprès du secteur municipal?

3.3.1 Présentations des élus et des fonctionnaires participants

Parmi les 16 répondants du secteur municipal qui ont accepté de participer à cette étude, neuf d'entre eux sont des élus et sept des fonctionnaires. Parmi les élus, six d'entre eux pratiquent leur mandat dans une municipalité à vocation rurale et trois à vocation urbaine. Trois d'entre eux ont été élus à titre de maire (dont un préfet de MRC) et les six autres à titre de conseiller. La majorité de ces élus, soit cinq d'entre eux, assument leur mandat depuis cinq ans et moins. Le mandat le plus long est de 37 ans. À l'exception d'un élu à la retraite, l'ensemble de ces représentants exerce une profession parallèle, cinq cas sur neuf en agriculture. Le nombre de femmes élues est au nombre de deux pour sept hommes. Ces individus sont âgés entre 36 ans et 65 ans.

²¹ Ce chantier vise à rétablir une ancienne plage sur la rivière Richelieu qui avait été négligée compte tenu d'une problématique qualitative de l'eau en provenance du ruisseau Bernard. Ce chantier comprend deux volets : stabilisation des berges du ruisseau et sensibilisation et information aux citoyens de la municipalité.

Nous avons recueillis les commentaires auprès de sept fonctionnaires, dont cinq en milieu municipal et deux à l'échelle régionale. La première catégorie regroupe deux aménagistes, deux coordonnateurs de cours d'eau et un directeur général. Un directeur par intérim de la CRÉ-Est et un agronome de la direction régionale du MAPAQ complète cet échantillon. Les femmes sont en nombre supérieur, soit quatre pour trois hommes et ces individus sont âgés entre 30 ans et 55 ans.

3.3.3 Implication du secteur municipal

3.3.3.1 Typologie

En s'appuyant sur les propos de P. Duran et J.-C. Thoenig (1996), les politiques publiques contemporaines reposent de plus en plus sur le modèle constitutif et leur activation devrait permettre la création de « fenêtres d'opportunité » pour les acteurs impliqués. Ainsi, la mise en œuvre de la PNE à l'échelle des bassins versant devrait offrir des opportunités pour le secteur municipal, compte tenu de leurs responsabilités dans la gestion de l'eau.

Le tableau suivant offre une vue d'ensemble sur les différentes façons dont le secteur municipal s'implique dans la mise en œuvre de la GIEBV. Cette typologie s'inspire du modèle proposé par Margerum (2001) qui propose quatre rôles possibles: non-participant, observateur, commanditaire et partenaire. Cette liste fait état du degré croissant d'implication des acteurs et des organisations. Toutefois, le niveau d'engagement d'un acteur ne reflète pas nécessairement l'implication de son organisation.

Tableau 3.2 Rôles et types d'implication du secteur municipal et de ses représentants dans le bassin versant de la rivière Richelieu

Rôle	Définition	Type d'implication
1) Non-participant	Municipalité ou MRC qui refuse de collaborer ou qui n'est pas impliquée activement	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aucune action entreprise
2) Observateur	Municipalité ou MRC qui collabore à l'approche intégrée, mais elle observe les activités du groupe plutôt que de s'engager dans le processus	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Présence aux rencontres du CA et/ou du CC de l'OBV ▪ Présence aux colloques annuels et aux divers événements organisés par l'OBV
3) Commanditaire	Municipalité ou MRC qui de par son engagement financier favorise l'intégration des efforts sans toutefois s'impliquer activement	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Paiement de la cotisation membre à chaque année ▪ Octroi d'une subvention ponctuelle à l'OBV d'appartenance sans engagement de contrat
4) Partenaire	Municipalité ou MRC qui est activement impliquée dans la planification et l'implantation d'une gestion intégrée	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entente pour la réalisation d'un chantier sur son territoire ▪ Participation pour l'élaboration du PDE (consultation publique, mise à disposition d'informations, etc.) ▪ Adoption d'orientations et d'objectifs en relation directe avec la GIEBV dans les plans stratégiques de développement régional ▪ Adoption de politiques, de règlements qui s'inscrivent dans une gestion intégrée du territoire ▪ Projet de sensibilisation et d'information au sein de sa population

Tiré et adapté de Margerum (2001)

Il est à noter que des chevauchements sont possibles entre ces quatre rôles. Par conséquent, un ou plusieurs de ces rôles peuvent être adoptés par une même organisation par l'intermédiaire de ses représentants. Par exemple, une municipalité peut être observatrice par l'entremise d'un conseiller municipal, partenaire par l'implication de son conseil et de ses fonctionnaires dans un chantier et commanditaire en payant sa cotisation annuelle.

Néanmoins, tel que rapporté par le COVABAR, les résultats de cette étude révèlent que le niveau d'implication du secteur municipal affiche une grande variabilité au sein du bassin versant et suggère une fragmentation territoriale dans la mise en œuvre de cette nouvelle approche. Cette situation soulève la question de l'équité entre les municipalités face à leurs responsabilités en lien avec la gestion de la ressource hydrique à l'échelle du bassin versant, ainsi que pour l'ensemble des activités qui ont une incidence sur la ressource, tel que l'aménagement du territoire et le développement économique. Si l'eau est reconnue comme un patrimoine collectif et que les municipalités ont pour mission globale d'agir au nom de l'intérêt collectif, le *statu quo* de certaines municipalités questionne les raisons qui suscitent ou découragent leur implication.

3.3.3.2 Facteurs

Au-delà de l'expression tangible de l'implication du secteur municipal et de ses acteurs, ou de l'absence d'engagement, l'objectif de cette recherche vise également à cibler les facteurs qui motivent ou non leur implication dans la mise en œuvre de la GIEBV. Suite aux entretiens réalisés, il est possible de dégager plusieurs facteurs qui répondent de l'engagement d'une organisation municipale et de ses représentants. La compilation des facteurs mentionnés est inspirée et adaptée à partir des listes proposées par R. Margerum (2001) et T. Webler *et al.* (2003).

i. Perception des problématiques liées à la gestion de l'eau

La perception de la problématique de l'eau par les acteurs et sa pertinence pour l'organisation serait un élément décisif de leur implication dans la gestion intégrée des ressources (Margerum, 2001). Les problématiques liées à la gestion de l'eau citées par les répondants soulèvent dans un premier temps un important conflit d'usage entre le milieu urbain et le milieu agricole au sein du bassin versant de la rivière Richelieu. Si l'agriculture est reconnue par plusieurs comme l'une des principales sources de pollution de l'eau, l'urbanisation croissante dans la région de la

Montréal est ciblée comme un phénomène qui amplifie la problématique de la gestion de l'eau.

À l'instar des autres régions périphériques de l'île de Montréal, tel que Laval, les Laurentides et Lanaudière, la région de la Montérégie absorbe une part importante de la croissance urbaine de la région montréalaise. Pour les huit MRC qui sont comprises partiellement ou en totalité dans le bassin versant de la rivière Richelieu, la croissance démographique entre 1996 et 2006 affichait un taux de 9,6% comparativement à 5,6% pour l'ensemble du Québec. Ces mêmes MRC ont absorbé plus de la moitié de la nouvelle population qui s'est établie en Montérégie (tableau 3.3).

Tableau 3.3 Croissance démographique, ensemble du Québec, région de la Montérégie et MRC comprises dans le bassin versant de la rivière Richelieu, 1996-2006

	Variation 1996-2006	
	<i>n</i>	%
Ensemble du Québec	404 635	5,6%
Région de la Montérégie (16)	104 469	8,1%
MRC (BV de la rivière Richelieu)		
Vallée-du-Richelieu	13 717	14,6%
Lajemmerais	8 240	13,4%
Bas-Richelieu	-1 844	-3,5%
Haut-Richelieu	11 283	11,4%
Rouville	1 523	5,0%
Roussillon	19 871	14,1%
Maskoutains	2 145	2,7%
Jardin-de-Napierville	1 169	5,0%
Total MRC	56 104	9,6%

Source : Institut de la statistique du Québec. En ligne.

<http://www.stat.gouv.qc.ca/regions/profils/profil16/societe/demographie/demo_gen/pop_age16_mrc.htm>. Consulté le 16 janvier 2008.

Cette croissance démographique implique une densification de la population au sein certaines municipalités comprises dans le bassin versant et la construction résidentielle confirme l'urbanisation de la région montréalaise. Seulement pour les résidences unifamiliales construites entre 2003 et 2007 dans les MRC qui constituent notre terrain d'étude, ce sont plus de 14 000 habitations de ce type qui y ont été érigées²².

Les répondants, principalement en provenance de municipalités à vocation agricole, déplorent les nombreux développements résidentiels qui prennent place dans la région sans égard à l'augmentation de la consommation domestique de l'eau et à l'acheminement des eaux usées qui ont des conséquences sur le système hydrographique environnant. Selon eux, les infrastructures existantes répondent à des capacités préétablies qui auront dans certains cas du mal à répondre à l'augmentation de la demande.

À cet effet, deux élus (milieu urbain et rural) croient que le secteur municipal privilégie trop souvent une approche technique dictée par une vision à court terme. Si la construction de nouvelles usines de traitement des eaux constitue une solution partielle dans l'amélioration de la qualité de l'eau des lacs et rivières, les investissements consentis ne s'inscrivent pas dans une perspective de développement durable. Le contrôle des sources de pollution sur le territoire, qui contribuent à la dégradation de la ressource eau, est souvent laissé pour compte :

Les investissements sont faits dans le mauvais sens. On développe des usines d'épuration partout, mais on n'investit pas à la base en concentrant nos efforts pour diminuer la pollution de l'eau dans le bassin versant. (conseiller, municipalité à vocation urbaine)

²² Institut de la statistique du Québec. En ligne.
<http://www.stat.gouv.qc.ca/regions/profils/profil16/struct_econo/construct/unit_eval16_mrc.htm>.
Consulté le 16 janvier 2008.

Pour plusieurs élus qui travaillent parallèlement comme agriculteurs, les municipalités à vocation urbaine doivent faire leur *mea culpa*. Pour certains, le secteur agricole a fait de grands progrès depuis plusieurs années dans le domaine de l'environnement, entre autres suite à l'adoption du *Règlement sur les exploitations agricoles* (REA) qui oblige les exploitants agricoles à élaborer un plan agroenvironnemental de fertilisation²³ (PAEF). Pour certains, soient la majorité des élus dans les municipalités à vocation agricole, l'agriculture n'est plus à remettre en cause dans le dossier de la gestion de l'eau. Pourtant, comme l'un d'entre eux le mentionne, « il est plus facile d'accuser les agriculteurs car ils sont peu nombreux ». Les sources de pollutions seraient ailleurs, comme le nombre important de résidences qui ne sont pas encore raccordées à un système d'épuration des eaux.

Pour certains, la problématique des usines d'épuration et du raccordement n'est plus de premier ordre grâce aux investissements consentis par l'intermédiaire du *Programme d'assainissement des eaux du Québec* (PAEQ).

Je pense que le secteur municipal a fait un grand pas dans les années 70 et 90 et ça c'est grâce au programme d'assainissement des eaux. Il reste de l'amélioration à apporter mais c'est infime par rapport à ce qu'a fait le milieu agricole. Il n'a rien fait et ça c'est dommage. (conseiller et agriculteur, municipalité à vocation agricole)

Les pratiques agricoles actuelles, tel que l'agriculture intensive et spécialisée, le drainage des terres agricoles sont également ciblés comme une des causes majeures de la dégradation des cours d'eau dans la région. La production porcine est citée comme une activité problématique pour la gestion de l'eau. La levée du moratoire en 2005, malgré les recommandations du BAPE en 2003, est perçue comme une incohérence de la part du gouvernement par rapport aux objectifs de la PNE et semble

²³ Le PAEF est un outil de gestion qui vise la valorisation de l'épandage des déjections sur les superficies disponibles. C'est un document réglementaire qui informe le MDDEP pour chaque parcelle et campagne annuelle de cultures, des doses de matières fertilisantes ainsi que des modes et périodes d'épandage.

alimenter la tension entre le milieu urbain et agricole. Ce malaise social s'est incarné par la mise sur pied de plusieurs comités de citoyens dans la région qui revendiquent le droit à un environnement de qualité, tel que stipulé à l'article 19.1 de la LQE. De manière générale, les élus déplorent l'attitude « extrémiste » de ces comités qui alimente l'animosité entre les autorités publiques locales et la population, complexifiant l'avancement de certains dossiers.

Si les activités en milieu urbain et rural possèdent chacune à leur manière une incidence sur la dégradation de la ressource hydrique, cette dichotomie urbanité/ruralité, qui tend à prendre de l'ampleur dans la région, présente un obstacle qui semble nuire à la création d'une solidarité institutionnelle à l'échelle du bassin versant. L'hétérogénéité du territoire est vue par plusieurs répondants comme une contrainte au processus de concertation, compte tenu de la grande divergence des intérêts et de la perception des problématiques en lien avec la gestion de l'eau à l'échelle du bassin versant.

D'autre part, la déforestation dans la région de la Montérégie entraîne d'importants problèmes d'érosion éolienne et des berges. Ce phénomène s'explique en grande partie par les modifications des terres agricoles avec l'apparition de la mécanisation dès le début du XX^e siècle, l'intensification de l'agriculture et la part importante accordée à l'élevage porcin dans la région. Le développement du réseau routier et l'urbanisation ont également contribué à la fragmentation de la forêt dans la région. Entre 1992 et 1999, la région enregistrait une perte de 8 219 hectares de couvert forestier, soit 2,56% de la superficie totale boisée en 1992. Pour les huit MRC comprises dans le bassin versant de la rivière Richelieu, ces pertes représentaient 4 739 hectares pour la même période (Savoie *et al.*, 2002). Des études ont démontré que lorsque la forêt occupe moins de 30% du territoire à l'échelle régionale, le maintien des populations qui la composent est menacé. Par conséquent, la situation

s'avère critique sur le territoire du bassin versant de la rivière Richelieu qui ne compte plus que 18% de boisés en moyenne (COVABAR, 2002).

Le manque de reconnaissance des municipalités face à leurs responsabilités sur l'ensemble hydrographique à l'échelle du bassin versant est également dénoncé comme une problématique d'envergure quant à la mise en place d'une gestion intégrée de l'eau. Par ailleurs, les procédures bureaucratiques trop lourdes en ce qui concerne la nouvelle *Loi sur les compétences municipales* et la responsabilité des MRC dans la gestion des cours d'eau, le manque de collaboration du MDDEP compte tenu de la réduction de son effectif, le manque d'expertise à l'échelle municipale, la non application des lois et des règlements existants, tels que la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines*²⁴, ainsi que la trop grande segmentation de la gestion de l'eau, sont autant d'éléments qui feraient obstacles à la pratique d'une gestion adéquate et efficace de l'eau à l'échelle municipale. On note également au passage l'attitude réactive des autorités locales face à la gestion de l'eau, souvent tributaire d'une expression tangible d'un problème.

Malheureusement, la perception des risques varie dans le temps et dans l'espace et le problème de l'eau potable est fonction de ce que l'on constate sur le terrain. Si on ne voit rien, c'est qu'il n'y a rien. (aménagiste, MRC)

Malgré la reconnaissance de nombreuses problématiques en lien avec la gestion de l'eau, la majorité des répondants demeurent sceptiques quant à la capacité réelle du COVABAR, et des OBV en général, de contribuer de manière efficace à régler ces enjeux, limitant ainsi leur implication réelle auprès du COVABAR. Cette considération soulève un autre facteur de collaboration des acteurs municipaux, soit celui de la perception des OBV.

²⁴ La première version de cette politique a été adoptée en 1987 en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Les schémas d'aménagement et de développement des MRC intègrent les objectifs et dispositions de la politique et les municipalités qui adoptent des règlements qui permettent la mise en œuvre des principes de cette politique et voient à leur application.

ii. *Perception de l'OBV : son rôle, ses activités, son attitude*

De manière générale, les répondants reconnaissent le rôle de coordination et de concertation du COVABAR au sein du bassin versant. Néanmoins, l'appréciation de l'organisme diverge parmi les élus et les fonctionnaires et celle-ci influence leur implication à divers degrés.

Le caractère « neutre » de l'organisme semble favoriser l'adhésion de certains élus au processus, condition jugée essentielle dans la mise en place d'une approche qui déborde les frontières politico-administratives existantes. Si certains répondants revendiquent que les MRC devraient être dépositaires de la GIEBV, tel que soutenu par la FQM, plusieurs commentaires recueillis déplorent le caractère « trop politique » de ces institutions supralocales et des décisions qui s'y prennent, au détriment des considérations environnementales. L'impartialité de l'OBV est également attendue face aux diverses associations de la région, tel que l'Union des producteurs agricoles (UPA), qui pratique un lobby important dans la région et dans la province. Par ailleurs, on dénonce l'existence de certains conseils municipaux qui seraient la chasse gardée des agriculteurs limitant ainsi les projets et les investissements pour encourager la protection des cours d'eau.

La crédibilité du COVABAR est citée comme un élément important dans l'implication de plusieurs élus. Celle-ci repose en partie sur la qualité de la programmation des projets sur le terrain (chantiers), ainsi que les différents événements organisés par l'organisme, tel que les colloques²⁵. Le parrainage avec le bassin versant des Charente-Maritime en France, de par son caractère international, confère un certain prestige à l'organisme qui plaît aux élus. Néanmoins, quelques répondants, tant du côté des élus que des fonctionnaires, ne reconnaissent pas la

²⁵ Le COVABAR a organisé un colloque en 2006, *Le Richelieu, héritage à valoriser : les patrimoines naturels et culturels du bassin et versant*, et le colloque international sur la gestion de l'eau douce du bassin du fleuve Saint-Laurent et des Grands lacs en 2007.

légitimité des OBV. La présence d'élus au sein des OBV n'est pas considérée comme un gage suffisant pour doter l'organisme d'une légitimité dans le processus qu'il coordonne. L'absence d'imputabilité et l'impossibilité de légiférer nuiraient à la crédibilité de ces organismes.

Le problème de financement des OBV porterait préjudice à l'élaboration d'une relation solide avec le secteur municipal. Le constat est qu'une part importante de l'énergie déployée par l'organisme est orientée dans la recherche de subventions, reléguant son mandat principal au second plan, soit celui de mobiliser et de concerter le milieu en vue de réaliser le PDE. De plus, la précarité financière de l'organisme encourage une rotation importante de son personnel, impliquant une régénération constante de l'expertise et limitant le développement de projets. Il appert que le financement incertain en provenance du gouvernement occasionne un effet déstabilisateur sur le fonctionnement des OBV. Si le COVABAR est reconnu par plusieurs comme un acteur qui a sa place en matière de gestion intégrée de l'eau, le manque de fonds est perçu comme un obstacle qui l'empêche de contribuer réellement à faire évoluer les pratiques à l'échelle locale et régionale.

Faute de financement suffisant, ces organismes s'essouffent, comme c'est le cas présentement. Tu brûles tout le monde et les gens n'ont plus le goût de s'associer à ces organismes. (fonctionnaire au provincial)

C'est du monde bien dévoué, mais on assiste à un problème d'essoufflement de la part du COVABAR et des gens qui y participent. Ils [COVABAR] ont de plus en plus de mal à avoir le quorum dans leur assemblée. Il y a un désintéressement, c'est évident. (directeur général, MRC)

Je trouve dommage quand j'appelle au COVABAR pour avoir des informations et qu'on me dit que ça va mal cet hiver et qu'ils sont presque fermés. Ah ok! Même chose pour Brome-Missisquoi. Ça ne fait pas très sérieux. (coordonnateur des cours d'eau, MRC)

L'attitude de l'organisme influencerait à son tour l'implication des acteurs municipaux. Si le COVABAR est parfois reconnu pour son dynamisme et son ton

convaincant, des élus en milieu agricole accusent l'équipe du COVABAR d'être « trop environnementaliste » et d'avoir une approche drastique sans égard aux réalités auxquelles font face les agriculteurs de la région.

Pour avoir la collaboration des agriculteurs et de tout le monde il faut que les gestes déployés soient en conséquence de la perte animale. Si tu as une tortue, même si elle est très rare, est-ce que tu va laisser tomber ton champ de blé d'inde pour ça? Il faut qu'il y ait un peu de logique là-dedans. (maire et agriculteur, municipalité à vocation agricole)

L'intervention de cet organisme afin d'améliorer la gestion de l'eau est remise en question à plusieurs reprises. Pour certains élus, il ne s'agit ni plus ni moins d'une « gang de philosophes qui s'écoutent parler ». L'organisme serait donc peu connu dans le milieu dû au manque d'actions visibles. Si la sensibilisation est vue comme une étape importante dans la mise en œuvre de cette approche, les répondants revendiquent davantage d'interventions sur le terrain.

Il est temps d'adapter une stratégie vers l'action afin de susciter l'adhésion réelle du milieu. (conseiller, municipalité à vocation urbaine)

iii. Perception du processus participatif

La confiance face au processus participatif qui accompagne la mise en œuvre de la GIEBV n'apparaît pas dans les entretiens réalisés comme un facteur déterminant l'implication des intervenants du secteur municipal. Néanmoins, si la représentativité élargie du COVABAR par l'entremise du conseil de concertation est jugée positivement, dans la pratique le fonctionnement de cette structure s'avère lourd, tel que rapporté par les élus. La concertation à l'échelle du bassin versant est perçue comme un leurre et la lenteur du processus est soulevée. Néanmoins, cet exercice est reconnu comme une forme d'apprentissage qui favorise la rencontre d'intervenants aux horizons divers, offrant ainsi un meilleur éclairage sur les problématiques entourant la gestion de l'eau.

iv. *Valeurs personnelles et intérêts*

Les valeurs personnelles et les intérêts constituent des éléments décisifs dans l'implication des individus et par ricochet, des institutions. Dans un premier temps, on constate que l'intérêt des élus est largement attaché à leur territoire d'élection et que leur implication dépend du degré de leur vision régionale.

Je siége sur le conseil d'administration du COGEBY, mais je ne participe pas vraiment. Dans le fond, je suis là parce que je suis le préfet de la MRC, mais ma municipalité est dans le bassin versant de la rivière Richelieu. La journée où je ne serai plus préfet, il va falloir qu'il se trouve un autre représentant, mais je vais continuer à m'intéresser au COVABAR et au comité ZIP parce que notre territoire est rattaché à ces deux organismes. (maire et préfet, municipalité à vocation urbaine)

Si la participation ponctuelle des élus locaux auprès des OBV permet d'accroître leur visibilité, certains fonctionnaires constatent l'absence de relation entre les principes de la gestion intégrée et les orientations qui guident les projets municipaux. Aux dires des fonctionnaires, les élus municipaux persistent trop souvent à ne voir que l'intérêt économique de leurs actions et n'agissent là où ils n'ont qu'un intérêt direct. Considérant que le budget des municipalités est largement tributaire de l'impôt foncier et que la région connaît une forte croissance démographique, plusieurs municipalités tentent d'attirer de nouveaux résidents en développant des quartiers résidentiels en vue d'accroître leurs sources de revenu. Le développement du territoire semble encore répondre prioritairement à des préoccupations d'ordre économique et ce qui fait dire à un fonctionnaire que les municipalités sont en conflit d'intérêt face aux développements proposés par les promoteurs. Le court terme l'emporte sur le long terme et les dossiers environnementaux apparaissent souvent peu payants dans l'immédiat.

Cette situation serait encouragée par l'enjeu électoral qui commande souvent aux élus de réaliser des projets sur de courtes périodes afin d'assurer leur réélection. Par conséquent, on reproche au COVABAR de ne pas être suffisamment près du terrain

en vue de réaliser des projets concrets. L'enjeu électoral peut donc constituer une prémisse quant à l'intensité de l'implication des élus dans la mise en œuvre de la GIEBV et souligne la difficile conciliation entre l'enjeu électoral qui requiert des résultats sur une courte période et les interventions en milieu naturel qui présentent des changements sur le long terme.

Les gens sont reconnus à l'action. Les élus ont besoin de donner du concret à leur population. Qu'est-ce qui vont vendre les élus? Ils ne vendent pas les congrès et les colloques où ils sont allés. Ils vont vendre des actions sur le terrain.
(aménagiste, MRC)

Cependant, la montée des préoccupations environnementales et la grande diffusion de la notion du développement durable offriraient un certain capital politique. Selon un élu, il ne sera plus possible de faire des élections sans faire de l'environnement un enjeu central. Or, si le thème de l'environnement occupe une place croissante dans le discours municipal, les initiatives dans ce sens demeurent timides.

Finalement, les orientations personnelles des élus et plus précisément du maire auront une incidence sur le degré d'implication de la municipalité auprès du COVABAR. Néanmoins, si certains d'entre eux se considèrent environnementalistes, leur conseil municipal affiche souvent des orientations contraires ou divergentes, limitant ainsi l'implication de leur organisation.

v. Préoccupations et réalités locales

Les préoccupations et les réalités locales sont différentes entre les municipalités et ont une influence sur la volonté d'implication de ses acteurs. Les politiques municipales témoignent des préoccupations locales et des orientations qui guident les actions des municipalités. Ces politiques deviennent dans plusieurs cas des outils de travail importants dans la prise de décision. Certaines sont axées vers la famille, d'autres sur les loisirs et la culture, ou encore sur le patrimoine. Les questions environnementales viendront parfois se greffer à ces politiques, mais dans l'optique de servir

l'orientation principale. Par exemple, en lien avec sa politique familiale, une municipalité mettra en branle des projets pour attirer de jeunes familles sur son territoire afin d'accroître ses sources de revenu, atténuer le vieillissement de sa population, attirer des travailleurs qualifiés, maintenir l'ouverture des écoles, etc. Bref, le réaménagement d'une plage municipale longtemps délaissée s'inscrira dans cette politique. Ce projet sera accompagné de mesures pour contrer la contamination de l'eau dans le secteur afin de permettre la baignade. La politique familiale deviendra donc un prétexte pour intervenir sur un problème de contamination de l'eau, sans être un objectif dominant. Selon certains commentaires, la logique clientéliste qui prédomine à l'échelle municipale favoriserait davantage l'offre de services aux citoyens, plutôt que la génération de biens collectifs tels que l'amélioration de la qualité de l'environnement.

Dans certains cas, le sentiment d'urgence peut développer une plus grande sensibilité chez les élus quant à la nécessité de s'impliquer auprès du COVABAR. Le faible couvert forestier dans certaines municipalités a conduit l'adoption d'une politique de l'arbre en vue de contrer l'érosion éolienne et des berges qui contribue à la sédimentation des cours d'eau. Le phénomène d'érosion qui est la résultante de la déforestation, entraîne le balayage d'une part importante des terres arables qui se traduit en perte économique. Si les considérations environnementales transcendent cette politique, l'argument économique justifie a priori l'implication des municipalités. Certains événements ponctuels peuvent motiver l'implication des administrations locales auprès des OBV (Roxton Pond : contamination des eaux souterraines; Brome-Missisquoi : décès d'un chien suite à la consommation d'eau contaminée). L'histoire locale influence également l'implication du secteur municipal, tel que le lourd passé industriel de certaines localités, l'adhésion aux principes de l'agenda 21 ou la participation à des expériences similaires, tel que dans les comités ZIP.

La montée des préoccupations environnementales et la promotion du développement durable depuis les dernières années auraient entraîné plusieurs revendications de la part des citoyens, tel qu'en témoigne la création de nombreux comités de citoyens dans la région. La volonté de la population de se réapproprier les cours d'eau à des usages récréatifs, tel que la baignade, constitue également un argument qui influence l'implication de certaines municipalités auprès du COVABAR.

Avant les gens s'en foutaient des cours d'eau, mais maintenant on constate un sentiment d'une perte importante chez les citoyens. Le réveil est plutôt difficile après la quête aveugle de la modernité. (conseiller, municipalité à vocation urbaine)

Bref, l'étendue du territoire s'avère une contrainte quant à la réalisation du PDE et la grande hétérogénéité en termes d'usages et d'occupation du sol qui caractérise le bassin versant met en présence plusieurs municipalités dont les priorités divergent.

vi. Législation et mandat, relations intergouvernementales et régime institutionnel

Si le secteur municipal ne manifeste pas une implication à la hauteur des attentes du COVABAR et du gouvernement, certains répondants expliquent cette situation par l'absence de directives précises. Certains fonctionnaires municipaux affirment qu'ils souhaiteraient être sollicités par le COVABAR et participer à la mise en œuvre de la GIEBV. Néanmoins, il faudrait qu'ils soient habilités à s'impliquer soit par l'entremise de dispositions légales ou par l'énoncé de consignes en provenance des élus, ce qui ne semble pas être le cas à l'heure actuelle. Un fonctionnaire rapporte que la direction de sa MRC ne lui a pas donné l'autorisation de s'impliquer aux divers événements du COVABAR (CC, CA et colloques), sous prétexte que c'est au gouvernement de donner des moyens légaux et financiers aux OBV.

Le gouvernement n'impose aucune obligation au secteur municipal pour assurer une implication plus active de ses représentants auprès des OBV, car cette mesure astreindrait celui-ci à mettre à la disposition des municipalités et des MRC des fonds

supplémentaires. Or, le gouvernement est accusé de vouloir transférer les OBV au MRC, faute de pouvoir les soutenir adéquatement.

Ces organismes ont été mis là pour l'environnement, mais le gouvernement n'est plus capable de les faire vivre, il essaye donc de les transférer aux MRC. (maire, municipalité à vocation agricole)

Certains répondants voient dans la création des OBV une manière détournée pour surveiller les municipalités et les MRC eu égard à leurs responsabilités dans le domaine de l'eau. On déplore le manque de confiance de la part du gouvernement face au secteur municipal et au « gros bons sens » des agriculteurs qui seraient mieux placés pour agir sur le terrain. Certains répondants manifestent du ressentiment face à l'attitude du gouvernement, qui selon eux, aurait imposé les OBV à l'échelle régionale sans consulter les municipalités, soient les principales intéressées dans la gestion de l'eau. Bref, les mauvaises relations avec le gouvernement pour certaines municipalités limiteraient leur implication auprès des OBV, ne souhaitant pas légitimer l'action de l'État. À cet effet, Mériaux (2005) constate que des institutions locales et ses représentants ont parfois tendance à prendre les politiques gouvernementales par le bout de la lorgnette comme une stratégie défensive face à l'État.

On a déjà le gouvernement qui nous guette, on n'a pas besoin des OBV en plus pour nous surveiller. (maire, municipalité à vocation agricole)

Le COVABAR comme les autres OBV sont apparus comme ça dans le décor, mais ce n'est pas le milieu qui a décidé ou nommé cet organisme, c'est le gouvernement qui nous a parachuté ça. Ils n'ont pas été sollicités par les municipalités, mais Québec. On cohabite ensemble, on se respecte, et on va les aider à condition que ça ne coûte pas cher, mais pas plus que ça. (directeur général, MRC)

Par ailleurs, l'attitude du gouvernement face au dossier de l'eau laisse supposer à plusieurs répondants qu'il ne s'agit pas d'une priorité pour celui-ci. L'importance que le gouvernement accorde à la gestion des matières résiduelles par l'adoption de sa

politique²⁶ qui impose l'élaboration d'un *Plan de gestion des matières résiduelles* (PGMR) à l'ensemble des MRC du Québec d'ici décembre 2008 ayant pour objectif principal la valorisation des matières résiduelles à hauteur de 60%, serait une raison de privilégier ce dossier au détriment de celui de l'eau. Si la réalisation du PDE est perçue comme une étape nécessaire par certains répondants, le manque de financement et de ressources humaines pour le concrétiser fait état d'une incohérence. Ainsi, la création des OBV apparaît plus comme une stratégie du gouvernement pour renforcer sa crédibilité et sa légitimité qu'une réelle volonté d'améliorer la gestion de l'eau.

L'absence de directives gouvernementales à l'attention du secteur municipal dans le dossier de la GIEBV arrimée au système électoral basé sur une période de quatre ans constituerait un obstacle important dans l'implication du secteur municipal. Les dernières élections en 2005 auraient entraîné le remaniement de plusieurs conseils municipaux dans la région. On rapporte que l'élection d'un nouveau maire dans une des municipalités ciblées dans le cadre de notre étude aurait fait avorter un chantier initié par l'ancien maire. Si les subventions octroyées au COVABAR étaient perçues a priori comme un investissement profitable à l'ensemble de la population, celles-ci apparaissaient dès lors comme une dépense superflue pour le nouveau conseil. À l'opposé, la réorganisation d'un conseil s'est également avérée profitable pour le COVABAR. Les changements internes au sein des conseils municipaux sont une réalité avec laquelle les OBV doivent composer. Celle-ci laisse néanmoins supposer qu'elle requière des efforts supplémentaires aux OBV qui doivent sans cesse travailler sur l'élaboration d'un lien de confiance avec les élus en place qui sont éventuellement appelés à changer.

²⁶ Le gouvernement adoptait sa *Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008* en 1998 (Québec, 2000).

Lors des entretiens, le dossier sur la gestion des cours d'eau a été mentionné à plusieurs reprises. Nouvelle compétence exclusive des MRC avec l'adoption de la *Loi sur les compétences municipales*, pour les élus il s'agit d'une stratégie gouvernementale qui vise à impliquer le secteur municipal dans la mise en œuvre de la GIEBV. Toutefois, selon les coordonnateurs des cours d'eau interrogés, l'objectif de cette compétence se limite au libre écoulement des eaux pour assurer la sécurité des biens et des personnes. Le législateur n'a pas considéré les objectifs de la GIEBV en lien avec l'administration de cette nouvelle compétence, qui répond exclusivement à un impératif de sécurité civile. Pour ces fonctionnaires, le gouvernement aurait pu profiter de cette délégation de compétence pour responsabiliser les gestionnaires municipaux dans la mise en œuvre de la GIEBV. Parallèlement, cette nouvelle responsabilité a pour effet d'encourager la création d'un nouveau poste dans plusieurs MRC, soit celui de coordonnateur des cours d'eau, qui pour plusieurs d'entre eux déjà en fonction sont des biologistes de formation. Il est possible d'envisager l'incidence de cette nouvelle compétence et de ce développement organisationnel sur la manière d'appréhender l'aménagement du territoire où la gestion des cours d'eau est amenée à prendre une plus grande importance. Devant cette nouvelle réalité, l'approche par bassin versant s'imposera peut-être plus facilement.

D'autre part, le rôle des CRÉ, instituées en 2003, auprès des organismes de planification et de développement aux paliers local et régional suggère une relation étroite avec les OBV. Dans la présente étude de cas, la CRÉ Montérégie-Est a mis sur pied une commission environnementale sur laquelle siège un représentant du COVABAR²⁷. Le Plan quinquennal 2006-2011 de la CRÉ, indique comme l'une de ses priorités, la nécessité d'encourager la GIEBV à l'échelle régionale. En 2007, la CRÉ prévoyait signer une entente spécifique avec les trois OBV visant à doter ces

²⁷ Celui-ci siège au nom des trois OBV qui sont compris de manière partielle ou en totalité dans le territoire de la CRÉ, soit le COVABAR, le COGEBY et la Corporation de bassin versant de la baie Missisquoi.

organismes d'un financement supplémentaire. Le représentant de la CRÉ reconnaît l'importance du rôle que son organisation doit jouer en vue de sensibiliser les élus à la GIEBV et au rôle des OBV. Selon ses propos, les OBV et les CRÉ peuvent se compléter mutuellement : 1) la CRÉ peut apporter un poids politique à l'OBV et 2) l'OBV peut participer à orienter les interventions de la CRÉ et contribuer à définir son utilité sur l'échiquier régional. Toutefois, si la CRÉ Montérégie-Est manifeste une intention de s'impliquer plus activement auprès des OBV, cette même instance doit se construire une légitimité et une crédibilité auprès de la classe politique locale. Plusieurs élus ont du mal à cerner les intentions du gouvernement et entrevoient difficilement leur rôle au sein de cette nouvelle table de concertation régionale, ainsi que sa nécessité et sa portée réelle. D'autres voient par l'entremise de la CRÉ, la possibilité éventuelle de renforcer et de consolider la conscientisation environnementale à l'échelle régionale.

vii. Ressources

Le manque de ressources financières est relevé dans la majorité des entretiens comme un facteurs limitant l'implication du secteur municipal. Dans un premier temps, les municipalités de petite taille, ayant un revenu moindre que leurs consœurs plus populeuses, prétextent que les coûts reliés aux projets proposés par le COVABAR sont trop élevés. Il semble que certains projets auraient connus des dépassements de coûts, ce qui découragerait certaines municipalités de s'embarquer dans une telle aventure.

Si le secteur municipal déplore un manque de ressources financières, et par ricochet d'un personnel insuffisant, limitant ainsi leur implication auprès des OBV, cette situation serait également attribuable à l'augmentation des responsabilités à l'échelle des MRC (compétences obligatoires et facultatives) qui augmente la quote-part des municipalités. À cet égard, un élu rapporte que depuis trois ans, sa MRC a dû augmenter la quote-part des municipalités par 30% pour répondre à leurs nouvelles

compétences et pour embaucher du personnel supplémentaire. Face à un sentiment de débordement, certains élus jugent que les projets du COVABAR ne sont pas assez convaincants pour investir davantage de ressources.

On a un paquet de mission à respecter (MRC) pis on ne se voit pas embarquer dans toutes les missions pour lesquelles on nous demande de l'aide. On est sollicité pour un paquet d'affaire, il faut choisir à un moment donné. (maire et préfet, municipalité à vocation urbaine)

Les élus ne sont pas prêts à payer pour ça, il faut penser à la piasse du citoyen. On a des comptes à rendre. (directeur général, MRC)

L'existence d'un nombre important d'OBNL à l'échelle locale et régionale présente un facteur d'ordre structurel qui influence l'implication du secteur municipal auprès des OBV. Les municipalités et les MRC sont sollicitées par un nombre considérable d'organismes aux domaines d'interventions multiples. Cette situation incite certaines institutions à établir une rotation dans l'octroi de subventions. Certaines MRC possèdent une politique de financement qui interdit leurs municipalités constituantes de subventionner un organisme si celle-ci l'a déjà fait. Cette situation place les OBNL en situation de compétition sur le plan financier. Ce constat présente une plus grande acuité lorsqu'il s'agit d'OBNL qui oeuvrent dans un même secteur. À titre d'exemple, la MRC du Bas-Richelieu présente au moins cinq organismes sur son territoire qui ont l'environnement comme dénominateur commun, soit la Table de concertation en environnement du Bas-Richelieu, le COVABAR, le COGEBY, le comité ZIP et le CRE-Montérégie.

De plus, certaines municipalités refusent de s'impliquer activement dans un chantier coordonné par le COVABAR, par crainte de découvrir des situations problématiques qui mériteraient une intervention et nécessiteraient par la force des choses d'importants investissements.

Finalement, le manque de temps est également mentionné comme une contrainte dans une implication plus soutenue auprès des OBV. L'augmentation des responsabilités des municipalités et des MRC aurait entraîné un accroissement de la représentativité des élus sur divers comités et auprès de diverses instances.

viii. Formation, habiletés et connaissances

Il semble que les acteurs municipaux soient réfractaires aux activités du COVABAR et de la GIEBV par manque de connaissance. En effet, la compréhension du concept de GIEBV et de l'approche préconisée semble floue pour plusieurs répondants. Les fonctionnaires démontrent une plus grande maîtrise de ce concept, entre autres de par leur expérience passée au sein d'OBV dans certains cas (coordonnateur des cours d'eau). Si certains d'entre eux comprennent que le COVABAR ne possède qu'un pouvoir de recommandation, les principaux destinataires ne semblent pas toujours concernés.

Tel que mentionné par R. Margerum (2001), la difficulté éprouvée par les acteurs impliqués à répondre à ce type d'approche entrave la mise en relation avec leur processus décisionnel. Cette situation semble se reproduire dans notre étude de cas où la quasi totalité des répondants avouent que leur implication auprès du COVABAR, ainsi que les activités et les recommandations de cet organisme, n'ont aucune influence sur la prise de décision de leur conseil. Un fonctionnaire rapporte que l' élu qui siège sur le comité des cours d'eau de sa MRC, siège également sur le conseil de concertation du COVABAR. Pourtant, l' élu n'a jamais fait état des activités du COVABAR aux membres du comité des cours d'eau. Dans le même ordre d'idées, les sujets abordés au sein des régies intermunicipales de l'eau, instances sous la coordination des MRC, se limitent aux coûts rattachés aux infrastructures et à la répartition de ces frais entre les municipalités bénéficiaires, soulignant la prédominance d'une approche qui répond au référentiel réglementaire-bureaucratique et à une vision technocentrique. Selon un répondant, l'arrimage d'une approche de

gestion intégrée en matière d'approvisionnement d'eau potable aurait pourtant l'avantage d'augmenter la durée de vie des infrastructures qui constituent un poste budgétaire important des dépenses municipales. Le manque d'intégration des politiques est également déploré.

On a beau faire des usines de traitement partout, mais si à côté on laisse continuer l'épandage de lisier sur les terres, ça ne donne pas grand-chose.
(conseiller, municipalité à vocation urbaine)

Aussi, l'expérience acquise par certains élus ayant siégé dans des lieux de concertation similaires en matière d'environnement (comité ZIP ou CRE-Montérégie) semble être un facteur qui suscite une plus grande implication de ceux-ci.

ix. Opportunités (policy window)

Le COVABAR est perçu comme une organisme qui peut offrir des opportunités au secteur municipal. L'accès à une expertise à faible coût est souligné comme un avantage par les répondants, comparativement aux honoraires des consultants privés qui sont souvent élevés. Cette expertise sur les milieux naturels et la gestion de l'eau de manière générale est d'autant plus appréciée que la collaboration du MDDEP semble faire largement défaut depuis les dernières années aux dires des répondants (modernisation de l'État, diminution de l'effectif, relations difficiles avec le MDDEP), laissant les municipalités vouées à elles-mêmes sur des problématiques environnementales complexes qu'elles ne maîtrisent pas. En effet, certains répondants font état de leur sentiment de dépassement sur les questions environnementales qui prennent une importance accrue auprès de la population et pour les municipalités. Ainsi, le personnel du COVABAR apparaît comme des spécialistes pouvant apporter une expertise à faible coût pour les municipalités.

Pour certains élus, le fait de contribuer financièrement aux OBV implique en retour que ces organisations conseillent le secteur municipal sur les enjeux qui touchent la gestion de la ressource hydrique. De manière générale, ces attentes valent pour

plusieurs organisations à l'échelle régionale, tel que les CLD qui sont dorénavant sous la responsabilité des MRC. Néanmoins, la disproportion des aides financières accordées traduit les priorités à l'échelle municipale, principalement d'ordre économique.

On paye nos cotisations pour être conseillé. (...) On met quasiment un million de dollars dans le CLD. Logiquement vous me diriez, vous mettez un million de dollars dans le CLD, pourquoi vous ne mettez pas plus d'argent dans les OBV pour la GIEBV? Mais qu'est-ce que tu veux que je te dise, c'est comme ça! (maire et préfet, municipalité à vocation urbaine)

L'implication des municipalités auprès du COVABAR s'explique dans certains cas par l'entremise de nouvelles dispositions dans les programmes de subvention gouvernementale. Plusieurs de ces programmes privilégient des projets établis sur la base du partenariat et l'implication d'un troisième partenaire est encouragée par le gouvernement dans l'octroi de financement. Tel que mentionné dans le chapitre précédent, la part des transferts gouvernementaux aux municipalités n'a cessé de diminuer depuis les dernières décennies, dont une large proportion demeure conditionnelle. La pauvreté des outils fiscaux des municipalités, principalement axés sur l'impôt foncier, force donc celles-ci à ajuster leurs priorités en fonction des exigences des programmes provinciaux. La réalisation d'un chantier en partenariat avec le COVABAR, organisme à vocation régionale, pourra ainsi présenter une source de financement supplémentaire pour une municipalité. Les ententes tripartites apparaissent ainsi comme une modalité de l'action publique qui permet à l'État d'encourager et d'orienter l'action collective par le biais de critères qui obligent le partenariat des organisations publiques et privées à l'échelle locale et régionale.

En offrant une expertise à faible coût et en permettant d'accéder à des subventions supplémentaires, l'intervention du COVABAR dans la région aurait permis à certaines municipalités de répondre concrètement aux préoccupations de leur conseil.

Les OBV peuvent donc constituer un catalyseur auprès des institutions locales dans la réalisation de projets en dégagant de nouvelles ressources et des connaissances.

Le COVABAR nous a donné l'occasion de passer à l'action, car on avait déjà ses préoccupations au sein du conseil, mais le manque d'expertise et de ressources nous limitait dans la réalisation de projets. (conseiller, municipalité à vocation urbaine)

À moyen et long termes, l'implication de certains acteurs municipaux est motivée par la question de développement régional. La rivière Richelieu est considérée comme un attrait touristique important. L'état de la rivière est donc perçu comme un gage de retombées économiques en matière de tourisme. À cet effet, la CRÉ organise le 400^e anniversaire de la rivière Richelieu pour l'année 2009 en l'honneur du passage de Samuel de Champlain. Le milieu municipal est très réceptif à ce projet auquel le COVABAR participe.

La diminution des coûts d'épuration de traitement des eaux est également mentionnée à une reprise comme un incitatif à l'implication du secteur municipal. Toutefois, pour certains fonctionnaires, l'implication des élus auprès du COVABAR résulte davantage d'un « bon timing », d'un contexte politiquement intéressant, que d'une réelle volonté de s'arrimer à cette organisme en vue de contribuer à la mise en œuvre de la GIEBV.

x. Leadership municipal, relations intermunicipales et solidarité territoriale

Pour certaines municipalités, l'implication d'un représentant auprès du COVABAR et la réalisation d'action en lien avec la GIEBV sont motivées par la volonté de se démarquer et de servir d'exemple dans la région. Il peut s'agir d'un chantier, de l'adoption d'une politique (politique de l'arbre) ou d'un règlement (règlement sur les pesticides). Ces élus souhaitent que ces actions rayonnent au-delà de leur territoire, qu'elles deviennent des sources d'inspiration pour les autres municipalités afin de créer un effet « boule de neige » dans la région. À certains égards, le leadership

municipal constituerait donc un facteur qui stimulerait l'implication du secteur municipal auprès de l'OBV grâce à un phénomène d'émulation entre les municipalités.

Néanmoins, certaines municipalités de petites tailles déplorent les orientations de leur MRC d'appartenance dont le pouvoir de décision dépend souvent des villes plus importantes en termes démographique et économique²⁸. Par conséquent, la présence d'une entité fédératrice telle que la MRC, coordonnatrices des dossiers en aménagement du territoire, d'entretien des cours d'eau et de développement économique n'est pas garante d'une collaboration unanime entre les municipalités constituantes.

Les municipalités font à leur tête. Certaines villes vont dans un sens et les autres, dans un autre sens et il devient difficile de travailler de concert avec l'ensemble des municipalités dans la conduite de certains dossiers (aménagiste, MRC).

La réalisation des PGMR est citée en exemple à plusieurs reprises pour faire état des dissensions qui transcendent le monde municipal. En effet le pouvoir des grandes villes, renforcé dans certains cas par la réorganisation municipale, diminue l'influence des municipalités de petites tailles face à l'adhésion de certains projets à l'échelle régionale, tel que la GIEBV. Si certaines municipalités se démarquent par une approche plus proactive, celles-ci peuvent être freinées par les orientations des entités supralocales. Dans certains cas, des élus vont jusqu'à souhaiter l'annexion de leur municipalité à une autre MRC adjacente. Bref, l'absence de collaboration au sein même des MRC porte ainsi plusieurs répondants à douter de la possibilité de développer une solidarité à l'échelle du bassin versant limitant la progression d'une approche de gestion intégrée de l'eau sur un territoire qui déborde les découpages politico-administratifs existants.

²⁸À titre d'exemple, la ville de Saint-Jean-sur-le-Richelieu représentait plus de 80% du bassin démographique de la MRC du Haut-Richelieu en 2007, pour un total de 14 municipalités, la plupart étant à vocation agricole.

En effet, l'inadéquation des limites du bassin versant et des territoires politico-administratifs est mentionnée comme une incongruité chez certains fonctionnaires pour qui la superposition de tous ces territoires complexifie la lisibilité de l'action publique ainsi que la conduite de certains dossiers en relation avec les autres acteurs du milieu. Ce constat vaut d'autant plus pour les territoires municipaux qui sont compris dans deux, voire trois bassins versants. L'implication sur plusieurs fronts apparaît dès lors plus difficile à assumer.

Le bassin versant, tel que dessiné actuellement, est perçue comme une référence d'aménagement difficile à soutenir et les tenants du « small is beautiful » invoquent l'impossibilité de développer un sentiment d'appartenance à l'échelle du bassin versant. Ainsi, la MRC apparaît pour certains comme l'entité qui devrait être privilégiée dans la gestion de l'eau sans égard au bassin versant et aux OBV.

Tout le monde est conscient qu'il faut protéger l'eau et chacun fait ce qu'il a faire dans son milieu. On n'a pas besoin de bassin versant, ni des OBV. (maire, municipalité à vocation rurale)

xi. Considérations spatiales et géographiques

Bien que l'entité du bassin versant, comme territoire pertinent pour mettre à profit une vision globale dans la gestion de l'eau, les élus comme les fonctionnaires émettent certaines réserves.

L'étendue de ce territoire, soit 2 506 km² dans le cas du bassin versant de la rivière Richelieu, semble être un inconvénient à certains égards, tel la distance à parcourir pour assister aux différents événements coordonnés par l'OBV. Cette réalité représente un facteur supplémentaire qui limiterait l'implication des individus. Par ailleurs, on déplore l'absence de considération du gouvernement entre le financement octroyé au COVABAR et la superficie du territoire à couvrir par celui-ci dans le cadre de son mandat.

Les sources de revenu du COVABAR limitent le rayonnement de ses activités dans l'ensemble du bassin versant. En effet, la promotion et la réalisation d'interventions par l'OBV se concentrent dans la partie centrale du bassin versant, où se situent les bureaux du COVABAR (Beloeil). Toutefois, la localisation des territoires municipaux soit en aval ou en amont du cours d'eau principal, ne s'est pas révélée un facteur déterminant dans l'implication du secteur municipal auprès de l'organisme.

Certains répondants avouent que la position de leur municipalité dans le bassin versant est la seule raison qui explique la nomination d'un de leur représentant sur le conseil de concertation. Malgré la position de leur municipalité dans le bassin versant de la rivière Richelieu, un répondant indique que les préoccupations de son conseil sont plus près de celles de la Corporation de bassin versant de la baie Missisquoi (problèmes de cyanobactéries), que des enjeux traités par le COVABAR. Par conséquent, l'implication de certains élus est une simple réponse à la sollicitation du COVABAR et se traduit plutôt par une implication de type observation : *On est là parce qu'on est dans le bassin versant, un point c'est tout* (maire, municipalité à vocation agricole).

3.3.4 Action collective et dynamique des acteurs

Telle que présentée dans le chapitre précédent, la PNE s'inscrit dans un courant de l'action publique où le rôle du gouvernement se définit comme un générateur et un gestionnaire de l'action collective. Cette notion d'action collective fait référence aux interactions des différentes parties et acteurs sur le terrain. Dans le cas présent et à partir des propos recueillis auprès des répondants, il est difficile de soutenir que la PNE, par l'intermédiaire du COVABAR, a suscité une dynamique durable entre les acteurs-usagers sollicités à prendre part à cette expérience. Bien que nous assistions à des collaborations d'ordre ponctuel, que certaines interactions apparaissent entre le COVABAR et le secteur municipal, il est sans doute prématuré de parler d'un système d'interactions soutenu à l'échelle du bassin versant. Si pour la majorité des

élus, le COVABAR encourage une meilleure compréhension des enjeux relatifs à la gestion de l'eau, le secteur municipal demeure néanmoins le seul gestionnaire de l'eau et l'implication des autres types d'acteurs dans ce processus présente peu d'intérêt. À l'opposé, le gouvernement est cité à plusieurs reprises comme principal partenaire pouvant apporter des solutions concrètes aux problèmes de la gestion de l'eau à l'échelle locale et régionale.

CHAPITRE IV

DISCUSSION

À la lumière des résultats obtenus, le modèle de GIEBV proposé par le gouvernement québécois et la coordination de sa mise en œuvre par les OBV suscite certaines remarques d'ordre plus général. Celles-ci font référence à l'action publique dans le domaine de l'environnement en lien avec l'émergence de dynamiques locales où les instances publiques locales et régionales sont appelées à jouer un rôle croissant. La question de recherche de cette étude visait à évaluer la volonté et la capacité des acteurs du secteur municipal à s'impliquer dans la mise en œuvre de la GIEBV. Face à une action publique qui se tourne de plus en plus vers les élus locaux pour insuffler la vie aux politiques gouvernementales dirigées vers les paliers local et régional, l'intérêt porté sur l'implication du secteur municipal s'avère justifié.

4.1 Appropriation des stratégies gouvernementales par le secteur municipal

À l'aube du XXI^e siècle, la gestion intégrée apparaît de plus en plus comme le référentiel préconisé dans l'action publique pour faire face à la complexité des enjeux auxquels les sociétés sont confrontées. Néanmoins, les commentaires recueillis au cours des entretiens démontrent que le secteur municipal et ses représentants ne se sont pas encore appropriés cette approche dans le domaine de l'eau, bien que la majorité d'entre eux en reconnaissent les bien-fondés. Tel que présenté dans le chapitre précédent, les raisons sont multiples, se croisent et présentent des limites quant au déploiement de la GIEBV dans les institutions déjà en place.

Dans le cas présenté, les résultats observés font état d'un encadrement insuffisant, voire un accompagnement inexistant, de la part du gouvernement envers ses propres « créatures ». Longtemps tenues en tutelle, les municipalités ont été largement encadrées dans leurs prises de décision et leurs actions par l'entremise de directives clairement établies (en référence au *Dillon's Rule*). Le gouvernement québécois dans sa volonté récente de miser sur l'autonomie locale et régionale tente de se faire plus discret pour laisser la place à l'initiative locale et régionale. Néanmoins, le processus de décentralisation, ou de régionalisation, tel que connu au Québec démontre que celui-ci est demeuré largement inachevé comparativement à différents pays, tel que le souligne J. Des Lauriers (2006). L'absence de volonté de l'État québécois de s'embarquer dans un processus de décentralisation affirmée face aux municipalités place celles-ci dans une posture d'attente face au gouvernement et alimente la confusion des rôles, contexte institutionnel qui freine la mise en œuvre de la GIEBV tel que proposée par les autorités publiques.

Tel que mentionné dans le deuxième chapitre, la pauvreté des outils fiscaux des municipalités qui se limitent principalement à l'impôt foncier, offre peu de latitude au secteur municipal afin de soutenir de nouvelles initiatives, d'investir dans plusieurs projets de manière concomitante. Les Agences de l'eau en France ont le pouvoir d'établir et de percevoir des redevances, leur permettant d'assurer leur fonctionnement et le financement de travaux d'intérêt commun. Pour encourager les initiatives aux paliers local et régional en matière de GIEBV, un modèle qui s'appuie principalement sur la sensibilisation et la concertation, semble promettre peu de résultats si des outils fiscaux et légaux n'accompagnent pas ce processus. Bref, la posture de dépendance relative des municipalités face à l'État québécois apparaît encore trop forte pour espérer une intervention systématique du secteur municipal sans mettre en place des mécanismes et des dispositifs financiers ou légaux qui encouragerait son implication dans la GIEBV. Si le gouvernement du Québec adoptait la *Loi sur les compétences municipales*, élargissant ainsi les possibilités du

secteur municipal de s'investir dans des dossiers diversifiés, celui-ci ne semble pas prêt à s'impliquer si des ressources supplémentaires ne sont mises à sa disposition.

Bref, les relations institutionnelles entre le gouvernement et les municipalités apparaissent dans une certaine mesure comme un facteur explicatif de la faible implication du secteur municipal dans ce dossier. Il est à noter que la réorganisation municipale en l'an 2000, imposée pour plusieurs municipalités, ait accentué le ressentiment des représentants municipaux à l'égard du gouvernement, encore perceptibles dans le discours de certains répondants. Si les retombées de ces fusions peuvent être analysées de manière verticale, une approche horizontale laisse deviner que ces fusions ont également miné le climat de collaboration potentiel au niveau local et régional.

Si certains auteurs conçoivent dorénavant le rôle de l'État comme un accompagnateur, un facilitateur de l'action collective, force est de constater que dans le cas de la PNE et de la mise en œuvre de la GIEBV, le secteur municipal et ses représentants se sentent peu interpellés à prendre part à cette approche, du moins pour l'instant et tel que le suggère le cas étudié.

De manière plus concrète, les commentaires des répondants traduisent un manque de formation et de préparation en vue de répondre aux attentes du gouvernement dans la mise en œuvre de la GIEBV. L'utilisation du terme gestion dans l'expression de la GIEBV, approche pilotée sur le terrain par les OBV, semble avoir semé une confusion chez les élus pour qui les municipalités étaient a priori les seules gestionnaires de l'eau, accentuant ainsi une attitude réfractaire de leur part. À cet effet, en référence à la notion de pouvoir organisationnel chez R. Margerum (2001), celui-ci constate que certaines organisations peuvent être réticentes à partager le pouvoir, constituant un obstacle majeur à la collaboration. Devant l'absence d'un

message clair de la part du gouvernement sur le rôle du secteur municipal dans l'activation de cette politique, ce dernier privilégie l'attitude du *statu quo*.

Si les orientations et les axes d'interventions du gouvernement dans la PNE en matière de GIEBV prônent l'importance de mettre de l'avant les spécificités locales et régionales, il semble que celui-ci ait omis de prendre en considération les réalités institutionnelles de ces mêmes paliers. On peut mentionner au passage le manque d'expertise à l'intérieur même de ces organisations. Bien que cette politique s'appuie sur les dynamiques et les spécificités locales et régionales, force est de constater que peu de considération ont été portée sur les éléments qui pourraient limiter cette approche.

Les changements au sein des conseils municipaux devraient également encourager l'intégration des principes de la GIEBV dans les directives gouvernementales auprès du monde municipal. En effet, les élus locaux entendent difficilement comment ils peuvent contribuer de manière significative à la gestion de l'eau à l'échelle locale et régionale et ce crédit est dirigé vers le gouvernement. Bref, le flou artistique qui caractérise cette stratégie gouvernementale constitue un prétexte pour le secteur municipal de ne pas y adhérer et ce, au détriment d'une amélioration concrète des pratiques locales et régionales en matière de gestion des ressources naturelles et de l'aménagement du territoire.

4.2 Fragmentation de l'action publique

L'expérience de la GIEBV au sein du bassin versant de la rivière Richelieu indique une grande variabilité dans l'implication du secteur municipal. La volonté politique de l'élu local, et plus précisément du maire, à s'impliquer dans ce dossier influencera en grande partie la collaboration de son organisation d'appartenance, bien que celle-ci n'en soit pas garante pour autant. Par conséquent, ce modèle de gestion intégrée favoriserait la fragmentation de l'action publique au sein même des MRC et dans

l'ensemble du bassin versant. En effet, le monde municipal ne représente pas un bloc monolithique, mais s'affiche davantage comme un ensemble d'acteurs aux intérêts et aux rationalités distinctes, encourageant à ce seul niveau et cette seule catégorie d'acteurs une diversité de réponses dans la mise en œuvre de la GIEBV. Ce constat à l'intérieur du bassin versant de la rivière Richelieu peut éventuellement être transposé à l'ensemble des bassins versants officiellement reconnus dans la province. Cette fragmentation des résultats soulève l'efficacité de l'approche choisie qui mise dans une large mesure sur les spécificités locales et régionales. La nationalisation d'un modèle qui axe ses orientations vers la valorisation des spécificités locales et régionales devrait néanmoins proposer un minimum de balises qui seraient garantes de changements réels quant à la gestion des ressources naturelles. Si la volonté du gouvernement est de mettre un terme aux politiques dites de « mur-à-mur », la formule actuelle nécessite un meilleur encadrement et un meilleur soutien des instances décisionnelles pour assurer l'atteinte de résultats sur l'ensemble du territoire, sans quoi, la concrétisation de la PNE se réalisera difficilement. La flexibilité qui caractérise l'approche préconisée dans la PNE ne semble pas jouer en faveur de l'implication du secteur municipal.

Mentionnons que l'UMQ et la FQM, associations qui représentent les intérêts du secteur municipal auprès du gouvernement et qui offrent de nombreux services à ses membres, apparaissent peu impliquées dans ce dossier, tel que le laisse sous-entendre les commentaires recueillis. Compte tenu de la crédibilité que ces organisations possèdent, celles-ci pourraient sans doute contribuer à l'avancement de ce dossier et faciliter le travail des OBV auprès du secteur municipal en développant une meilleure connaissance de cette approche auprès des élus et des fonctionnaires municipaux.

Un des éléments particuliers de la présente étude se reflète par une forte dichotomie entre les milieux urbain et rural. Celle-ci alimente une tension dans le discours des répondants qui traduit un malaise social face à l'agriculture. Le rapport de la

Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois (2008) confirme cette réalité et nous oblige à revoir notre rapport à cette activité qui demeure vitale pour l'ensemble des sociétés. Pour sa part, la Montérégie est une des régions où l'agriculture est pratiquée intensément sur une large proportion de son territoire. Cette réalité régionale qui la démarque de l'ensemble québécois, considérant la présence soutenue de l'Union des producteurs agricoles, constitue un élément contextuel qui rend difficile la réalisation du mandat d'un OBV qui possèdent des ressources financières en quantité insuffisante, un poids politique quasiment nul et en quête de crédibilité et de légitimité. La présente étude de cas démontre que cette tension entre le monde urbain et rural entrave le processus visant à définir de manière consensuelle les problématiques qui entourent la gestion de l'eau sur le territoire du bassin versant. La non reconnaissance de l'agriculture ou des activités urbaines comme sources potentielles de pollution serait une erreur importante. Une liste non exhaustive des problématiques et des enjeux relatifs à la gestion de l'eau dans le PDE d'un bassin versant aura comme conséquence de ne pas cibler les interventions appropriées et efficaces en vue de solutionner les problèmes rencontrés²⁹. Bref, cette étude de cas pose la question à savoir si le modèle québécois de GIEBV, tel que mis en œuvre à l'heure actuelle, est approprié pour l'ensemble des régions du Québec et adapté aux diverses réalités et dynamiques d'acteurs qui les caractérisent.

D'autre part, si les bassins versants varient considérablement en termes de superficie, le découpage politico-administratif est inégal d'un bassin à un autre. Dans le cas étudié, huit MRC et 62 municipalités incluses en totalité ou partiellement étaient recensées. Dans certains bassins versants, comme celui de la rivière aux Anglais, on compte une seule MRC, soit celle de Manicouagan, qui comprend la ville de Baie-Comeau et au nord, un territoire non-organisé. Cette disparité dans le nombre

²⁹ Un répondant rapporte que le diagnostic d'un OBV dans la région de la Montérégie, étape préliminaire en vue de réaliser le PDE, ne faisait aucune mention des problématiques agricole en lien avec la gestion de l'eau.

d'instances décisionnelles peut être un élément qui facilite ou restreint l'implantation de la GIEBV. Les réalités locales et régionales doivent être comprises d'un point de vue politico-administratif, considérant la dynamique de ces organisations avec le milieu environnant et l'évolution de ses relations verticales (perspective historique des fondements institutionnels). Néanmoins, force est de constater que ces éléments semblent avoir été omis dans l'élaboration de cette stratégie gouvernementale à l'échelle du bassin versant. Pourtant, le cas étudié nous donne toutes les raisons de croire qu'il s'agit d'un aspect prépondérant. La capacité et la volonté d'implication des acteurs en provenance du secteur municipal devraient également être évaluées à la lumière de ces considérations.

Par ailleurs, une approche qui s'appuie sur la capacité et la volonté des acteurs locaux à s'impliquer dans le contexte de la GIEBV selon le modèle québécois, semble favoriser la pratique individualisée, résolvant au cas par cas les problèmes concrets rencontrés par certaines municipalités, mais limitant du même coup les possibilités de développer une conscience et un effort collectifs face aux problématiques rencontrées à une échelle supérieure, soit celle du bassin versant.

4.3 Territoire politique et territoire pertinent

La notion de territoire qui a pris une importance notable dans l'action publique contemporaine et l'adoption de territoires pertinents, tel que le bassin versant dans le cas de la gestion intégrée de l'eau, met en exergue la prédominance du territoire politique qui semble faire obstacle dans l'implantation des approches de gestion intégrée dans le domaine environnemental, et plus spécifiquement des ressources naturelles. En effet, tel que le fait remarquer A. Faure (2005), plus que le projet ou la territorialité des enjeux, c'est le contrôle territorial qui explique et mobilise les élus locaux. La représentation du territoire pertinent dépend elle-même des caractéristiques de ceux qui les produisent ou se les approprient.

Si l'approche sectorielle est reconnue comme un obstacle dans la mise en œuvre de projets intégrés, le territoire politico-administratif tel qu'on le connaît au Québec, constitue un enjeu de taille qui ne peut être sous-estimé. À la lumière du cas présenté, il appert que les bassins versants, tel que dessinés actuellement, n'ont pas la capacité de supporter les interactions favorisant l'implantation de la gestion intégrée de l'eau. Par conséquent, il serait sans doute opportun d'imaginer ou de réinventer des dispositifs et des mécanismes pour permettre une meilleure articulation institutionnelle avec les territoires pertinents à la gestion intégrée.

4.4 Dualité entre l'organisation et l'acteur

Par l'entremise de cette étude, la dualité entre l'organisation et l'acteur est apparue comme un élément important pouvant influencer l'implication du secteur municipal. À travers le discours des acteurs, les valeurs personnelles et les intérêts constituent un facteur explicatif dominant dans l'implication de l'individu. Si plusieurs répondants affirment a priori être en accord avec cette nouvelle approche, leur organisation d'appartenance et les modes de fonctionnement qui les définissent et le régissent sont ciblés dans la plupart des cas comme un frein à l'implantation de la GIEBV. En effet, l'implication individuelle auprès du COVABAR (présence aux assemblées et autres événements) n'est pas garante de l'implication de l'organisation d'appartenance. Dans certains cas, un élu peut être largement sensibilisé à l'importance de revisiter la manière d'appréhender la gestion des ressources naturelles à l'échelle locale et régionale, mais le manque d'appui de son conseil ou sa position à titre de représentant indépendant limiteront les possibilités de collaboration de son organisation avec le COVABAR. Toutefois, si les contraintes organisationnelles constituent un élément qui peut freiner la collaboration des institutions locales et régionales auprès du COVABAR, les individus peuvent parfois se dévoiler comme des catalyseurs dans l'implication de leur organisation. À titre d'exemple, si l'implication organisationnelle peut découler du leadership de l'élu, les coordonnateurs des cours d'eau peuvent constituer à leur manière des agents de sensibilisation de par leur

expertise à l'intérieur même de leur organisation et favoriser l'implication de cette dernière. Toutefois, l'écart entre le politique et l'administratif demeure important et les fonctionnaires demeurent peu impliqués auprès du COVABAR.

4.5 Les OBV : générateurs d'innovation municipale

Les OBV sont dans un premier temps des entités qui doivent encourager la redéfinition de la gouvernance de l'eau et doivent être considérés comme un ensemble de mécanismes d'interactions entre les acteurs pour influencer le devenir collectif. Il s'agit également de lieux d'échanges et de promotion de nouvelles expériences. En axant notre étude sur les acteurs du secteur municipal, il ne s'agit pas de minimiser le rôle des autres catégories d'utilisateurs dans ce type d'approche, au contraire. Si le rôle des élus est appelé à se transformer, c'est entre autres suite à ces interactions plus soutenues avec ces lieux d'échanges qui proposent des avenues différentes afin d'appréhender des problématiques, d'ordre environnemental dans le cas qui nous intéresse.

Bien que l'expérience du COVABAR semble peu concluante en termes d'implication du secteur municipal, et s'il est difficile d'évaluer son influence auprès de l'appareil municipal en général, ce type d'organisation constitue un mécanisme qui peut générer des innovations dans le monde municipal de manière directe et indirecte.

Le Conseil de la science et de la technologie (2004) définit l'innovation comme un changement fondé sur de nouvelles connaissances ou sur un nouvel agencement des connaissances existantes. L'innovation suppose également que les acteurs soient engagés dans une démarche de résolution de problèmes, en réponse ou non, à des pressions extérieures. Cette démarche aura pour résultats d'engendrer un produit, un service ou une politique (Conseil de la science et de la technologie, 2004). Trois types d'innovation sont habituellement reconnus : technologique, organisationnelle et sociale. Dans le cas présent, ce sont les deux derniers types d'innovation qui

rejoignent le plus l'expérience de la GIEBV et des OBV en lien avec le secteur municipal.

L'innovation sociale est reconnue comme « toute nouvelle approche, pratique ou intervention, ou encore tout nouveau produit mis au point pour améliorer une situation ou solutionner un problème social et ayant trouvé preneur au niveau des institutions, des organisations et des communautés » (CST, 2004 : 30). À son tour, l'innovation organisationnelle est définie comme étant « la mise en place de nouvelles structures sensiblement modifiées, la mise en œuvre de techniques avancées de gestion, ou l'adoption d'orientations stratégiques nouvelles ou sensiblement modifiées » (CST, 2004 : 30 et 31).

À la lumière de ces deux définitions, il est possible de reconnaître une complémentarité entre ces deux types d'innovation dans le contexte de la PNE. La GIEBV et sa mise en œuvre par les OBV incarnent l'innovation sociale en termes de nouvelle approche, de pratiques, d'interventions pour améliorer la gestion d'une ressource naturelle qui subit une pression. Les OBV, par leur caractère innovant offre un contexte qui peut susciter et soutenir les initiatives du secteur municipal et de ses organisations pour leur permettre éventuellement de devenir à leur tour innovantes d'un point de vue organisationnel ou autre.

CONCLUSION

La gestion de l'eau et les problématiques qui lui sont rattachées a suscité, au cours de la dernière décennie, plusieurs débats au sein de la société québécoise. C'est en 2002 que le gouvernement du Québec adoptait sa première Politique nationale de l'eau à l'instar de nombreux pays. Un des axes d'intervention proposés vise l'implantation de la gestion intégrée de l'eau à l'échelle de 33 bassins versants, couvrant principalement le territoire habité de la province. La mise en œuvre de cette approche a été confiée aux OBV, organismes à but non lucratif reconnus officiellement par le gouvernement, en vue de redéfinir la gouvernance de l'eau à l'échelle locale et régionale, intégrant des acteurs des secteurs communautaire, économique et municipal, en vue de développer des Plans directeurs de l'eau. Cette approche s'inscrit dans une action publique qui s'appuie dorénavant sur l'action collective afin de solutionner des problèmes d'ordre public qui jusqu'ici était la prérogative d'un État centralisé. Cette nouvelle orientation en matière d'action publique qui mise dorénavant sur les acteurs locaux pour insuffler la vie aux politiques gouvernementales pose néanmoins la question de la capacité et de la volonté de ces acteurs de s'impliquer activement dans leur mise en œuvre. Cette réflexion est à la base de cette étude exploratoire qui visait à évaluer de manière plus précise la réceptivité du secteur municipal et de ses représentants, élus et fonctionnaires, face à la nouvelle stratégie gouvernementale en matière de gestion de l'eau, dans un contexte de mutation de l'action publique à l'échelle des pays occidentaux et d'un secteur municipal au Québec de plus en plus sollicité à faire preuve d'initiative en matière de développement local et régional. Notre question de départ s'interrogeait donc sur la volonté et la capacité des acteurs du secteur municipal à s'impliquer dans la mise en œuvre de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant au Québec.

Afin de répondre à cette question, cette étude s'est déroulée en plusieurs étapes. Dans un premier chapitre, nous avons porté notre attention sur l'évolution de la conception des politiques et de l'action publiques, permettant ainsi d'exposer les principales modalités qui attestent de cette transformation dans la façon d'appréhender les traitement des enjeux d'intérêt public et de quelle manière ces constats trouvent un écho tout particulier dans le domaine de l'environnement. En effet, le passage d'une conception statocentriste qui préconise une vision descendante dans le pilotage des politiques publiques à une définition sociétale des enjeux, des réponses, des contenus et des processus pour traiter les problèmes collectifs marque un changement de paradigme dans l'analyse des politiques et de l'action publiques où l'acteur et ses interrelations avec le milieu environnant occupent dorénavant une place de premier plan. Cette transformation des rapports entre l'État et la société, conduit ce premier à jouer non plus un rôle de régulateur, mais celui d'accompagnateur de l'action collective où se côtoie une multiplicité d'acteurs aux intérêts et aux finalités vécues diversifiés. La décentralisation, la territorialisation, la participation et le partenariat sont autant de modalités de l'action publique contemporaine, mises en place afin de soutenir le nouveau rôle de l'État. La notion de politique constitutive incarne cette nouvelle approche de l'action publique en activant des offres de rencontre entre des problèmes, des ressources et des acteurs. La dernière section de ce chapitre démontre que les politiques environnementales sont emblématiques de ce renouveau de l'action publique et des modalités qui la caractérisent, répondant à une approche néolibérale qui dicte une implication moins grande de l'État.

À la lumière de ce cadre conceptuel, nous avons tracé un portrait sur l'évolution de la gestion de l'environnement au Québec à l'aide de la notion de référentiel, utilisée dans l'analyse des politiques publiques afin de saisir celles-ci comme un processus de construction d'un rapport au monde en constante évolution qui influence les solutions apportées aux problématiques rencontrées. La PNE s'inscrit dans le référentiel de la gestion intégrée et propose une nouvelle approche qui préconise une vision

intersectorielle, l'implication d'acteurs de plusieurs sphères d'activités dans un processus qui est coordonné par les OBV et présumant de la volonté implicite des acteurs de s'impliquer activement dans la protection de leur milieu de vie. L'implication du secteur municipal, compte tenu des compétences dans l'approvisionnement de l'eau potable, du traitement des eaux usées, l'aménagement du territoire, le développement local et régional, sans oublier le rôle et le statut privilégiés des élus locaux dans la société, l'implication de ce groupe d'acteurs apparaît névralgique pour permettre l'activation de cette politique et pour concrétiser l'implantation de cette approche en lien avec la ressource hydrique.

À partir d'une étude de cas dans le bassin versant de la rivière Richelieu qui repose sur une analyse documentaire et la réalisation d'entrevues semi-dirigées auprès des représentants du secteur municipal, le troisième chapitre de ce mémoire expose les résultats de cette étude. Cette dernière démontre qu'il n'existe pas d'unité de sens à l'intérieur d'une même catégorie d'acteurs, en l'occurrence en provenance du secteur municipal. Il existe une multiplicité de compréhension des problématiques en lien avec la gestion de la ressource hydrique et des enjeux qui en découlent. À cet effet, la forte dualité entre les activités urbaines et agricoles qui caractérise la région montréalaise semble constituer un frein dans le développement d'un consensus dans l'élaboration du Plan directeur de l'eau du bassin versant de la rivière Richelieu.

De manière générale, les acteurs du secteur municipal répondent davantage au référentiel réglementaire-bureaucratique. Néanmoins, il est possible d'imaginer qu'avec la compétence exclusive des cours d'eau, les MRC ayant été amenées dans plusieurs cas à créer un poste afin de répondre aux exigences de cette nouvelle responsabilité (coordonnateur des cours d'eau), la présence de biologistes dans le monde municipal aura peut-être pour incidence d'appréhender la planification et l'aménagement du territoire à l'échelle régionale de manière différente en

développant une plus grande sensibilité de l'appareil municipal à la gestion intégrée qui met de l'avant une approche écosystémique et intersectorielle.

De plus, la reconnaissance du COVABAR comme organisme ayant l'influence et la capacité de contribuer réellement à l'amélioration de la situation est faible, compte tenu de plusieurs facteurs tels que le manque de ressources et de compréhension des acteurs municipaux quant à leur rôle dans la mise en œuvre d'une stratégie mise de l'avant par le gouvernement, la grandeur du territoire à couvrir, l'absence de solidarité territoriale entre les institutions municipales déjà en place. Il est également possible d'observer une variabilité de l'implication du secteur municipal à l'échelle du bassin versant étudié qui soulève la question de la responsabilité à part égale des différentes entités qui le constitue et ce, à l'échelle de la province.

Les facteurs qui influencent la collaboration des organisations et des acteurs municipaux sont multiples et se croisent. Outre la perception des problématiques de la gestion de l'eau et la perception de l'OBV, les valeurs personnelles et les intérêts constituent un élément décisif dans l'implication des individus, ainsi que les préoccupations et les réalités locales qui divergent entre les municipalités, les relations avec le gouvernement, la disponibilité des ressources financières et humaines des municipalités qui voient le spectre de leurs responsabilités s'élargir sans avoir pour autant des sources de revenus adaptées et l'expertise nécessaire pour rencontrer les attentes gouvernementales. Néanmoins, la PNE et les OBV peuvent présenter des opportunités (*policy window*) pour les municipalités, soit pour bénéficier de certains programmes gouvernementaux ou pour profiter d'une expertise à moindre coût.

Malgré cela, cette étude de cas témoigne à l'échelle du bassin versant ciblé, une faible implication du secteur municipal et de ses acteurs dans la mise en œuvre de cette politique. Si cette tendance se confirmait au sein de plusieurs bassins versants, la

réussite de cette politique nationale dans le domaine de la gestion de l'eau pourrait être remise en question, à défaut de déployer certains ajustements. Si les municipalités et les MRC sont appelées à faire preuve d'initiatives pour activer la PNE, ces organisations dans le bassin versant de la rivière Richelieu ont démontré jusqu'à maintenant peu de réceptivité face à cette stratégie gouvernementale. Il est possible d'observer à partir de cette étude l'existence d'une conciliation difficile entre les objectifs nationaux et les priorités locales dans un contexte où l'on tente de rompre avec une approche dite de « mur-à-mur ». Néanmoins, la création et la reconnaissance des OBV a pu avoir et ce, à court terme, l'effet de désamorcer une crise dans le domaine de la gestion de l'eau.

Bref, cette étude soulève l'importance de créer non seulement des mécanismes de concertation, mais également des dispositifs qui conduiront à susciter un climat de collaboration mieux encadré afin d'assurer la mise œuvre des politiques constitutives. Une meilleure intégration du cadre institutionnel existant à l'échelle locale et régionale doit être pris en considération et être mieux arrimé aux stratégies mises de l'avant par l'État. Au Québec, le processus de décentralisation demeure largement inachevé (Des Laurier, 2006) et semble porter préjudice à la mise en œuvre de la GIEBV. En effet, il semble que la relation ambiguë que gouvernement entretient avec les municipalités minimise la volonté et la capacité du secteur municipal de s'impliquer réellement dans cette nouvelle aventure.

Considérant notre question de départ, il appert que la mise en œuvre de la GIEBV fait face à un problème d'apprentissage des acteurs municipaux qui nuirait à la mobilisation locale et régionale et par conséquent, à la génération d'une action collective entière et efficace dans la gestion de l'eau. Sommes-nous en présence d'un blocage en écho à cette stratégie gouvernementale? Bien que cette étude contribue à élargir nos connaissances sur l'expérience québécoise en matière de GIEBV, il serait prématuré de soutenir une telle affirmation sans tenir compte des expériences

similaires à l'échelle de tous les bassins versants coordonnés par les 33 OBV officiellement reconnus par le gouvernement. Toutefois, il est possible d'anticiper une évolution de ces systèmes d'acteurs à l'échelle des ces territoires naturels avec le déploiement de certains ajustements. Mentionnons à cet effet que le gouvernement annonçait en mars 2008 un investissement additionnel de 15 millions de dollars au cours des cinq prochaines années afin de soutenir la gestion par bassin versant. Cette implication financière du gouvernement pourrait éventuellement avoir un effet de levier auprès des instances locales et régionales. Par ailleurs, un redécoupage des bassins versants est présentement à l'étude, ce qui réduirait la superficie des territoires à couvrir et le nombre d'acteurs-usagers impliqués, simplifiant ainsi le travail de coordination des OBV. Toutefois, nous constatons qu'une telle stratégie pourrait également avoir un effet pervers, soit celui de favoriser une trop grande fragmentation dans la manière de gérer la ressource au détriment de résultats cohérents et concrets sur le plan provincial. L'intégration de certaines dispositions légales pourrait prévenir cette situation. À cet effet, il serait possible d'envisager un arrimage des Plans directeurs de l'eau (PDE) avec les schémas d'aménagement et de développement (SAD) des MRC par le biais de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. La négation d'une relation étroite entre la gestion de l'eau et l'aménagement du territoire serait une erreur. Il est à noter que le gouvernement du Québec adoptait la *Loi sur le développement durable*, entrée en vigueur le 16 avril 2006, dont découle la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*. Cette loi met en place un cadre de référence qui s'adresse en premier lieu à son administration publique afin de « donner plus de cohérence à l'action gouvernementale dans une perspective de développement durable » (Québec, 2007 : 9). Cette proposition, soit l'arrimage entre les PDE et les SAD par l'instauration de dispositifs légaux à partir d'outils existants, présenterait non seulement l'avantage d'assurer une meilleure gestion des ressources naturelles dans une perspective de développement durable, mais participerait également à réformer concrètement la vision et les pratiques à l'intérieur même de l'appareil gouvernemental.

BIBLIOGRAPHIE

- Académie de l'eau. 2004. Étude comparative de la gestion de l'eau par bassin versant. En ligne. http://www.academie-eau.org/IMG/pdf/gestion_par_bassin.pdf. Consulté le 12 décembre 2006.
- Allain, Sophie. 2001. « Planification participative de bassin et gouvernement de l'eau ». *Géocarrefour*, vol. 76, no 3, p. 199-209.
- Andrew, Caroline, K. A. Graham et S. D. Philips (dir.). 2002. *Urban Affairs. Back on the Policy Agenda?* Montréal: McGill-Queen's University Press, 397 p.
- Arts, Bas, Pieter Leroy et Jan Van Tatenhove. 2006. « Political Modernisation and Political Arrangements : A Framework for Understanding Environmental Policy Change ». *Public Organization Review*, vol. 6, p.93-106.
- Banville, Olivier. 2006. « Gestion intégrée par bassin versant et représentativité des parties prenantes : étude de cas de la rivière Châteauguay ». Mémoire de maîtrise, Montréal, Université du Québec à Montréal, 185 p.
- Beck, Ulrich. 2001. *La société du risque : sur la voie d'une autre modernité*. Paris : Aubier, 521 p.
- Berestovoy, Paula. 2007. « L'importance des perceptions et des dynamiques locales dans l'étude de l'adaptation aux effets des changements climatiques : le cas des pêcheurs plaisanciers des rapides de Lachine ». Mémoire de maîtrise, Montréal, Université du Québec à Montréal, 129 p.
- Bherer, Laurence. 2003. « Une lecture institutionnaliste du phénomène participatif. La politique consultative de la Ville de Québec ». Thèse de doctorat, Bordeaux, Université Montesquieu Bordeaux IV, 448 p.
- Bherer, Laurence. 2005. « Les promesses ambiguës de la démocratie participative ». *Éthique publique*, vol. 7, no 1, p. 82-90.
- Bibeault, Jean-François. 2003. « La gestion intégrée de l'eau : dynamique d'acteurs, de territoires et de techniques », *Cahiers de Géographie du Québec*, vol. 47, no 132, p. 389-411.

- Blumenthal, D. and J. L. Jannink. 2000. "A classification of collaborative management methods". *Conservation Ecology*, vol. 4, no 2, article 13.
- Brun, Alexandre et Frédéric Laserre. 2004. « La mise en œuvre difficile des politiques territoriales de l'eau au Québec (Canada) : le contrat de bassin ». In Acte de la journée d'études *Les territoires de l'eau*, Université d'Artois, Arras, 26 mars 2004.
- Buanes, Arild, Svein Jentoft, Anita Maurstad, Siri U. Soreng et Geir Runar Karslen. 2005. « Stakeholder participation in Norwegian coastal zone planning ». *Ocean and Coastal Management*, vol. 48, p. 658-669.
- Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. 2000. *L'eau, ressource à protéger, à partager et à mettre en valeur : rapport de la Commission sur la gestion de l'eau au Québec*. Québec : BAPE, Tomes I et II.
- Burton, Jean. 2001. La gestion intégrée des ressources en eau par bassin – Manuel de formation. Institut de l'énergie et de l'environnement de la Francophonie (IEPF), 238 p.
- Callon, Michel, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe. 2001. *Agir dans un monde incertain : essai sur la démocratie technique*. Paris : Éditions du Seuil, 357 p.
- Champagne, Patrick et Renaud Patry. 2004. « La participation électorale dans les municipalités québécoises ». *Muni-stat*, vol. 1, n0 1, 5 p. En ligne. « http://www.mamr.gouv.qc.ca/publications/muni_stat/pdf_munistat/muni_stat_2004_no_1.pdf ». Consulté le 12 décembre 2007.
- Champagne, Patrick. 2007. « Élections municipales 2005. Portrait de l'élection sans opposition ». *Muni-stat*, vol. 2, no 1, 6 p. En ligne. <http://www.mamr.gouv.qc.ca/publications/muni_stat/pdf_munistat/mun_stat_2007_no_1.pdf>. Consulté le 12 décembre 2007.
- Collin, Jean-Pierre. 1997. « City management and the emerging welfare state : Evolution of City budgets and civic responsibilities in Montreal, 1931-1951 ». *Journal of policy history*, vol. 9, no 3, p. 339-357.
- Collin, Jean-Pierre et Jacques Léveillé avec la collaboration de Mathieu Rivard et Mélanie Robertson, Groupe de recherche sur l'innovation municipale (GRIM). 2004. *L'organisation municipale au Canada. Un régime à géométrie variable, entre tradition et transformation*. Barcelone : Disputaciò de Barcelona et Montréal : Villes Régions Monde, 51 p.

- Collin, Jean-Pierre et Sandra Breux. 2005. « La démocratie municipale québécoise ». In *Villes Régions Monde Le réseau interuniversitaire d'études urbaines et régionales*. En ligne. <http://www.vrm.ca/Cap_0606.asp>. Consulté le 10 décembre 2007.
- Conseil de la science et de la technologie du Québec. 2004. *Avis - L'innovation dans les municipalités. Perceptions des acteurs et défis*. Québec : Gouvernement du Québec, 230 p.
- COVABAR. 2006. *Règlements généraux. Comité de concertation et de valorisation du bassin de la rivière Richelieu (COVABAR)*. 23 p.
- Conférence régionale des élus – Montérégies Est. 2006. Plan quinquennal de développement durable 2006-2011. Vers une vision intégrée du développement régional. En ligne. < http://www.monteregie-est.org/cre_monteregie_fichiers/file/Plan_quinquennal_FINAL.pdf >. Consulté le 21 novembre 2007.
- Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois. 2008. *Agriculture et agroalimentaire : assurer son avenir*. MAPAQ : Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, 272 p.
- Damon, Julien. 2002. « La dictature du partenariat ». *Futuribles*, no 273, p.1-13.
- Deschênes, J.-C. et G. Divay. 1992. « La planification stratégique au ministère de l'Environnement du Québec : un cas vécu », dans Roland Parenteau (dir.), *Management public : comprendre et gérer les institutions de l'État*, Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec, p. 403-419.
- Des Lauriers, Jean. 2006. « Représentations gouvernementales de la décentralisation ». In *Pour une décentralisation démocratique*, sous la dir. de Solidarité rurale du Québec, p.11-40. Québec : Presses de l'Université Laval.
- Divay, Gérard, Jean-Pierre Collin, Annick Germain, Pierre-J. Hamel, Mario Polèse, Anne-Marie Séguin et Gilles Sénécal. 2002. *Le monde municipal québécois 2002-2012. Changer les façons de voir pour changer les façons de faire. Éléments condensés pour une prospective*. INRS-Urbanisation, Culture et Société, 42 p.
- Divay, Gérard. 2006. « Les élus locaux coordonnateurs – terrain d'un État stratège dans une démocratie de coopérants ». In *Pour un État stratège ouvert à la participation citoyenne. Colloque organisé par L'Observatoire de l'administration publique – ENAP* (Montréal, 5-6 octobre 2006).

- Divay, Gérard. 2006. « Les élus locaux peuvent-ils souder les fragments localisés de l'État ». *Organisations et territoires*, vol. 15, no 2, p. 37-42.
- Dorcey, Anthony H. J. et Timothy McDaniels. 2001. « L'implication des citoyens en environnement: attentes élevées et résultats incertains ». In *Gérer l'environnement. Défis constants, solutions incertaines* sous la dir. De Edward A. Parson, p. 249-301. Montréal: Presses de l'Université de Montréal.
- Douillet, Anne-Cécile. 2003. « Les élus locaux face à la territorialisation de l'action publique ». *Revue française de science politique*, vol. 53, no 4, p. 583-606.
- Douillet, Anne-Cécile. 2005. « Fin des logiques sectorielles ou nouveaux cadres territoriaux? ». In *L'action publique et la question territoriale* sous la dir. de A. Faure et A.-C. Douillet, p.271-279. Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble.
- Duran, Patrice et Jean-Claude Thoenig. 1996. « L'État et la gestion publique territoriale ». *Revue française de science politique*, vol. 46, no 4, p. 580-623.
- Faure, Alain et Anne-Cécile Douillet (dir.). 2005. *L'action publique et la question territoriale*. Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble, 300 p.
- Faure, Alain. 2005. « Ces réformes qui transforment le jeu politique urbain... et vice et versa ». In *Jeux d'échelle et transformation de l'État : le gouvernement des territoires au Québec et en France* sous la dir. de L. Bherer, p. 19-24. Québec : Les Presses de l'Université Laval.
- Faure, Allain, Gilles Pollet et Philippe Warin (dir.). 1995. *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Paris : L'Harmattan, 191 p.
- Fédération québécoise des municipalités. 2003. *Commentaires sur le Cadre de référence de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant au Québec*. En ligne.
<http://www.fqm.ca/documents/rapports_commentaires/fqmbassin.pdf>.
Consulté le 20 juin 2006.
- Fischer, Frank. 2000. *Citizens, Experts and the Environment: The Politics of Local Knowledge*. Durham: Duke University Press, p. 336.
- Fontaine, Joseph et Patrick Hassenfeutel. 2002. *To change or not to change? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*. Rennes: Presses universitaires de Rennes, 308 p.

- Forget, Marie-Claude. 2005. « La politique de l'eau à la lumière de la nouvelle action publique en France ». Mémoire de maîtrise, Montréal, Université du Québec à Montréal, 108 p.
- Friedberg, Erhard. 1993. *Le pouvoir et la règle : dynamique de l'action organisée*. Paris : Éditions le Seuil, 404 p.
- Gagnon, Christiane et Marie-Josée Fortin. 1999. « La gouvernance environnementale locale : où est le timonier? ». *Économies et solidarités*, vol. 30, no 2, p. 94-111.
- Gangbazo, Georges. Québec, ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. 2006. La gestion intégrée de l'eau par bassin versant : une voie d'expression vers le développement durable. Fiche numéro 4, 9 p. En ligne. <<http://www.menv.gouv.qc.ca/eau/bassinversant/fiches/voie-dd.pdf>>. Consulté le 20 novembre 2007.
- Gareau, Priscilla. 2000. « Analyse organisationnelle d'une expérience de gestion intégrée de l'eau et de participation publique : le programme zones d'intervention prioritaires (ZIP) ». Mémoire de maîtrise en sciences de l'environnement. Montréal, Université du Québec à Montréal, 140 p.
- Gaudin, Jean-Pierre. 1999. *Gouverner par contrat : l'action publique en question*. Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 233 p.
- Gaudin, Jean-Pierre. 2004. *L'action publique: sociologie et politique*. Paris : Presses des sciences Po, 242 p.
- Gauthier, Mario et Louis Simard. 2007. « Le BAPE et l'institutionnalisation du débat public au Québec : mise en œuvre et effets ». In *Le débat public : une expérience française de démocratie participative* sous la direction de M. Revel, C. Blatrix, L. Blondiaux, J.-M. Fourniau, B. H. Dubreuil et R. Lefebvre, p. 78-91. Paris : La Découverte.
- Guay, L. 1994. « La dégradation de l'environnement et l'institutionnalisation de sa protection », In *Traité des problèmes sociaux* sous la dir. de Fernand Dumont, Simon Langlois et Yves Martin. Québec : Institut québécois de recherche sur la culture, p. 81-103.
- Gullstrand, Magnus, Marianne Löwegren et Reinhold Castensson. 2003. « Water issues in comprehensive municipal planning: a review of the Motala River Basin ». *Journal of Environmental Management*, vol. 69, p. 239-247.

- Hooper, B. P. 1995. « Towards more effective integrated watershed management in Australia : Results of a national survey and implications for catchment management ». *Water Ressources Update*, vol. 100, p. 28-35.
- Imperial, Mark T. 2005. « Using Collaboration as a Governance Strategy. Lessons From Six Watershed Management Programs ». *Administration and Society*, vol. 37, no 3, p. 281-320.
- James Ian Gow. 1986. *Histoire de l'administration publique québécoise, 1867-1970*. Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal, p. 443.
- Lascoumes, Pierre et Jean-Pierre Le Bourhis. 1998. « Les politiques de l'eau : enjeux et problématiques ». *Regards sur l'actualité*, vol. 241, p. 33-41.
- Le Galès, Patrick. 1995. *Les réseaux de politique publique : débat autour des policy networks*. Paris : L'Harmattan, 272 p.
- Lemieux, Vincent. 2001. *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir*. Montréal : Les presses de l'Université de Montréal, 198 p.
- Lepage, Laurent (dir.), Annie Rochette, Mélanie Bisson et Paula Berestovoy. 2004. *Gestion intégrée du Saint-Laurent et implication des communautés riveraines*. Montréal : Université du Québec à Montréal, Chaire d'études sur les écosystèmes urbains, Rapport de recherche pour le ministère de l'Environnement du Québec.
- Lepage, Laurent *et al.* 2002. *La prise en compte de la problématique environnementale dans des projets d'infrastructures de transport : planification, gouvernance et suivi de la mise en oeuvre*. Chaire d'études sur les écosystèmes urbains. Université du Québec à Montréal.
- Lepage, Laurent, N. Brunet, M. Gauthier, F. Miller et S. Tremblay. 2002. *La gestion de l'eau au Canada et au Québec : Acteurs, enjeux, problématiques et action publique*. Montréal, Université du Québec à Montréal, Chaire d'études sur les écosystèmes urbains, Rapport final soumis à Environnement Canada – Région du Québec, 72 p.
- Lévesque, Benoît. 2004. *Le modèle québécois et le développement: vers le néolibéralisme et la fin du modèle québécois?*. Montréal : Cahiers du CRISES, Coll. Études théoriques, 30 p.
- Lowi, T. J. 1972. « Four systems of policy politics and choice ». *Public Administration Review*, vol. 32, p. 298-310.

- Luyet, A., N. Rousseau, R. Schlaepfer et J.-P. Villeneuve. 2005. « Gouvernance participative dans la gestion intégrée de l'eau par bassin versant au Québec : état des lieux et réflexions ». *Vecteur Environnement*, novembre 2005. p. 38-48.
- Mace, Gordon et François Pétry. 2000. *Guide d'élaboration d'un projet de recherche*. Québec : Presses de l'Université Laval, 134 p.
- Marceau, Richard. 1986. *Des élus et des milliards : l'assainissement des eaux usées domestiques au Québec*. Québec : École nationale d'administration publique, 187 p.
- Margerum, Richard D. 1999. « Integrated Environmental Management: The Elements Critical to Success ». *Environmental Management*, vol. 24, no 2, p. 151-166.
- Margerum, Richard D. 2001. « Organisational Commitment to Integrated and Collaborative Management : Matching Strategies to Constraints ». *Environmental Management*, vol. 28, no 4, p. 421-431.
- Massardier, Gilles. 2003. *Politiques et action publiques*. Paris : Armand Colin, 302 p.
- Mény, Yves et Jean-Claude Thoenig. 1989. *Politiques publiques*. Paris: Presses universitaires de France, 391 p.
- Mériaux, Olivier. 2005. « La problématique inscription territoriale du dialogue social ». In *L'action publique et la question territoriale* sous la dir. de A. Faure et A.-C. Douillet, p. 93-106. Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble.
- Milot, Nicolas et Laurent Lepage. 2007. « The Integrated Management of the St. Lawrence River : A social Experiment in Public Participation ». *Québec Studies*, vol. 42, p. 17-30.
- Milot, Nicolas. 2004. « Les défis de l'implantation d'une approche de gestion intégrée : étude de cas lié à l'adaptation aux changements climatiques et aux fluctuations des niveaux d'eau dans le secteur du lac Saint-Louis ». Mémoire de maîtrise, Montréal : Université du Québec à Montréal, 128 p.
- Mol, Arthur P. J. et Sander Van Den Burg. 2004. « Local Governance of Environmental Flows in Global Modernity ». *Local Environment*, vol. 9, no 4, p. 317-324.

- Montricher, N. 1999. « Le contrat comme instrument de politiques publiques : le cas des contrats de plan État-Région ». In *La contractualisation dans le secteur public des pays industrialisés depuis 1980* sous la dir. de Y. Fortin, p.269-295. Paris : L'Harmattan.
- Muller, Pierre. 1995. « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde ». In *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel* sous la dir. d'A. Faure, G. Pollet et P. Warin, p.153-179. Paris : L'Harmattan.
- Paquet, Gilles. 2006. « Qui a peur de la gouvernance décentralisée ? ». In *Pour une décentralisation démocratique*, sous la dir. de Solidarité rurale du Québec, p. 183-210. Québec : Presses de l'Université Laval.
- Poirier, Christian et Caroline Andrew. 2003. « Décision et consultation au niveau local : dynamique et tensions entre la démocratie représentative et la démocratie consultative à la Ville d'Ottawa ». *Gestion*, vol. 28, no 3, p. 28-36.
- Québec, Gazette officielle du Québec. 2000. *Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008*.
http://www.mddep.gouv.qc.ca/matieres/mat_res/politique-mat-res-98-08.pdf
- Québec, ministère de l'Environnement. 2002. *L'eau. La vie. L'avenir. Politique nationale de l'eau*. Québec, Les Publications du Québec.
- Québec, ministère de l'Environnement. 2004. *Gestion intégrée de l'eau par bassin versant au Québec : Cadre de référence pour les organismes de bassins versants prioritaires*. Québec : MEQ, 20 p.
- Québec, ministère des Affaires municipales et des Régions. 2005. *Plan stratégique 2005-2008*. Québec : MAMR, 29 p.
- Québec, ministère des Affaires municipales et des Régions. 2006. *Loi sur les compétences municipales commentée article par article*. Québec : MAMR, 131 p.
- Québec, ministère des Affaires municipales et du Sport et du Loisir. 2003. « L'UMQ : pour une nouvelle autonomie municipale ». Municipalité, p. 6-8. En ligne.
http://www.mamr.gouv.qc.ca/publications/revu_muni/2003_06/04_actualite.pdf. Consulté le 21 décembre 2007.

- Québec, ministère des Affaires municipales et des Régions. 2007. *Guide explicatif. La municipalité régionale de comté. Compétences et responsabilités*. Québec : MAMR, 76 p.
- Québec, ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. 2007. *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*. Québec : MDDEP, 83 p.
- Québec, ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, Direction des politiques de l'eau. 2004. *La gestion intégrée de l'eau par bassin versant : une voie d'expression du développement durable*. Québec : MDDEP, 9 p. En ligne.
< <http://www.menv.gouv.qc.ca/eau/bassinversant/fiches/voie-dd.pdf> >.
Consulté le 12 décembre 2007.
- Québec. 2005. Élections municipales au Québec – Portrait provincial. Communiqué. En ligne.
<<http://communiqués.gouv.qc.ca/gouvqc/communiqués/GPQF/Novembre2005/11/c4275.html>>. Consulté le 21 décembre 2007.
- Raïche, Jean-Paul. 2007. « Gestion intégrée de l'eau par bassin versant : de la cohérence nécessaire pour son développement au Québec et pour son financement approprié ». *Bulletin environnemental du COGESAF*, vol. 3, no 1, 13 p.
- Rivard, Mathieu et Jean-Pierre Collin. 2006. *Le système municipal au Canada en bref*. INRS-Urbanisation, Culture et Société, 16 p.
- Roy, Pierre et Joël Mercier. 2004. *Manuel de l' élu municipal 4^e édition*. Brossard : Publications CCH ltée, 240 p.
- Roy, Simon N. 2003. « L'étude de cas ». In *Recherche sociale : De la problématique à la collecte des données*, sous la dir. de B. Gauthier, p. 159-184. Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec.
- Sabatier, Paul A., Will Focht, Mark Lubell, Zev Trachtenberg, Arnold Vedlitz et Marty Matlock. 2005. *Swimming Upstream. Collaborative Approaches to Watershed Management*. Londres : The MIT Press, 327 p.
- Sabel, Charles, Archon Fung et Bradley Karkkainen. 2000. *Beyond Backyard Environmentalism*. Boston: Beacon Press, 117 p.

- Savoie, Charles, Denis Brière et Pierre Caron. 2002. *Le phénomène de déboisement – Évaluation par télédétection entre le début des années 1990 et 1999, région Montérégie, Québec*. Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Direction de l'environnement et du développement durable. 26 p.
- Savoie-Zajc, Lorraine. 2003. « L'entrevue semi-dirigée ». In *Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données* sous la dir. de Benoît Gauthier. Sainte-Foy (Québec) : Les Presses de l'Université du Québec, 619 p.
- Ser, Capucine. 2006. « La gouvernance de l'eau au Québec : le cas de la gestion intégrée de l'eau dans le bassin versant du Richelieu ». Mémoire de maîtrise, Montpellier, Université Paul Valéry, 108 p.
- Simard, Carolle. 2005. « Qui nous gouverne au niveau municipal, reproduction ou renouvellement? ». In *La ville autrement* sous la dir. de P. Delorme, p. 97-119. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Simard, Louis et Laurent Lepage. 2004. « Gestion publique de l'environnement au Québec. Quel bilan à l'heure de la concertation? » dans *L'État québécois au XXI^e siècle* sous la dir. de Robert Bernier, p. 351-379. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.
- Simard, Louis, Laurent Lepage, Jean-Michel Fourniau, Michel Gariépy et Mario Gauthier (sous la dir.). 2005. *Le débat public en apprentissage, aménagement et environnement*. Paris : L'Harmattan, 315 p.
- Thoenig, Jean-Claude. 2005. « Pour une épistémologie des recherches sur l'action publique ». In *Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique* sous la dir. D. Filâtre et G. de Tessac, p. 286-306. Toulouse : Éditions Octares.
- Tindal, C. Richard et Susan Nobes Tindal. 2000. *Local Government in Canada 5th edition*. Toronto: Thomson Nelson, 396 p.
- Tremblay, Diane-Gabrielle. 2006. « Décentralisation et gouvernance : l'apport des théories institutionnalistes et des nouvelles visions de la gouvernance et du rôle de l'État ». In *Pour une décentralisation démocratique*, sous la dir. de Solidarité rurale du Québec, p.67-87. Québec : Presses de l'Université Laval.

- Tremblay, Stéphanie. 2002. *La gestion intégrée de l'eau par bassin versant au Québec : municipalités, réaménagements institutionnels, enjeux et gestion intégrée du Saint-Laurent*. Chaire d'études sur les écosystèmes urbains. Université du Québec à Montréal.
- Union des municipalités du Québec. 2001. *Renforcement des MRC à caractère urbain et rural. Mémoire présenté au comité d'analyse des MRC*. UMQ, 16 p.
- Union des municipalités du Québec. 2006. « L'UMQ : Un partenaire clé dans la promotion de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant ». Communiqué 20 avril 2006. En ligne.
<http://www.robvq.qc.ca/documents/Communique_UMQ_000.pdf>. Consulté le 20 juin 2006.
- Vaillancourt, Yves et Philippe Leclerc. 2007. *Vers un État stratège partenaire de la société civile*. Montréal : Chahier de LAREPPS, Université du Québec à Montréal, 33 p.
- Webler, Thomas, Seth Tuler, Ingrid Shockey, Paul Stern et Robert Beattie. 2003. «Participation by Local Governmental Officials in Watershed Management Planning ». *Society and Natural Resources*, vol. 16, p. 105-121.

SITES INTERNET CONSULTÉS

Site de l'Institut de la statistique du Québec - <http://www.stat.gouv.qc.ca/>
 Site du COVABAR - <http://www.covabar.qc.ca/accueil.html>
 Site du MDDEP - <http://www.mddep.gouv.qc.ca/>

APPENDICE A

GUIDE D'ENTRETIEN SEMI-DIRIGÉ

Nom :	_____
Poste :	_____
Municipalité/MRC :	_____
Lieu d'entretien :	_____
Heure de l'entretien :	_____
Climat de l'entretien :	_____

1. Rôle et implication de l'acteur

- a. Mission/fonction? Principaux aspects?
- b. Durée du mandat?
- c. Autres implications au niveau local et régional?
- d. Orientations et priorités de votre organisation?

2. Opinion, compréhension et enjeux

- a. Selon vous, quels sont les enjeux liés à la gestion de l'eau?
- b. Que pensez-vous de la Politique nationale de l'eau? Vos réactions?
- c. Qu'est-ce que vous pensez du COVABAR? Quelle est la pertinence d'une telle organisation dans le domaine de l'eau?

3. Implication/partenariat /relation

- a. Quelle relation entretenez-vous avec le COVABAR?
- b. Avez-vous déjà été amené à collaborer d'une manière quelconque avec cet organisme? Développez.
- c. Avez-vous prévu un montant dans votre budget 2007 pour soutenir le COVABAR ou pour partir un projet avec cet organisme?
- d. Selon vous, quels sont les facteurs qui influencent les municipalités/MRC à collaborer avec le COVABAR dans la mise en œuvre de la GIEBV?
- e. Depuis quand êtes vous impliqués au sein du COVABAR?
- f. Pour quelles raisons?
- g. Votre rôle au sein du COVABAR?
- h. Votre évaluation du fonctionnement au sein du conseil d'administration/ comité de concertation?

4. Dynamique territoriale et institutionnelle

- a. Que pensez-vous du bassin versant comme cadre de gestion de la ressource ? Cette nouvelle conception du territoire est-elle applicable, pose-t-elle problème? Comment?

- b. Selon vous, en quoi le COVABAR vient compléter et faire le lien avec votre institution (municipalité, MRC et CRÉ) et ses responsabilités/mandats? (exemple : développement économique, aménagement du territoire, assainissement des eaux, etc.)
- c. Selon vous, dans quelle mesure les élus peuvent-ils jouer un rôle au sein du bassin versant et les questions relatives à la gestion de l'eau?

5. Approche multi-acteurs

- a. Que pensez-vous de la concertation dans le cadre de la gestion de l'eau?
- b. Quel devrait être le rôle de l'État dans la gestion de l'eau?
- c. Quel devrait être le rôle de chacun de ces acteurs dans cette approche participative de la GIEBV? :
 - i. CMM
 - ii. CRÉ
 - iii. MRC
 - iv. Municipalités
 - v. Secteur économique
 - vi. Secteur communautaire
 - vii. Citoyens
- d. Comment évaluez-vous la portée des actions posées par le COVABAR depuis sa création ou le début de votre implication?
- e. Est-ce que les actions et les recommandations du COVABAR ont une influence dans la prise de décision au sein de votre conseil?

6. Conclusion

- a. Selon vous, comment se pose le principal problème de la GIEBV dans le bassin versant de la Richelieu?
- b. Comment vous y prendrez-vous pour le régler?
- c. Selon vous, quelles opportunités offrent l'existence du COVABAR et l'implantation de la GIEBV?
- d. Comment peut-on améliorer cette approche avec le cadre existant? Vos attentes?
- e. Quelles sont vos perspectives d'avenir pour les organismes de bassin versant et la gestion intégrée de l'eau au Québec? Que devrait être le COVABAR dans 5 ans?
- f. Est-ce qu'il y a des critères/aspects de la GIEBV et des OBV que nous n'aurions pas abordé? (fiscalité, tension politique, etc.)
- g. Qui nous recommanderiez-vous de rencontrer pour un éventuel entretien?

Profil de l'acteur

- Genre : Homme ☐ Femme ☐
- Âge :
- Scolarité :
- Autre occupation :

APPENDICE B

CARTE DE LOCALISATION DU BASSIN VERSANT DE LA RIVIÈRE RICHELIEU

